
La sobirania dels pobles
EZLN
4
VISIONS
D'AMÈRICA LLATINA


URV
solidària
Centre de
Cooperació al
Desenvolupament


Universitat de Lleida
Oficina de Desenvolupament
i Cooperació


Universitat de Girona
Oficina de Cooperació
per al Desenvolupament


upf.
solidària

La sobirania dels pobles

Salvador Martí i Puig,
Víctor Bretón Solo de Zaldívar,
Mònica Martínez Mauri,
Marco Aparicio Wilhelmi

Universitat de Girona. Servei de Publicacions
Edicions i Publicacions de la Universitat de Lleida
Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili

Girona, Lleida, Tarragona, 2015

Edita:
Universitat Rovira i Virgili
Universitat de Lleida
Universitat de Girona

1a edició: octubre de 2015
DL: T 1431-2015
ISBN (URV): 978-84-8424-391-5
ISBN (UdL): 978-84-8409-798-3
ISBN (UdG): 978-84-8458-459-9

Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili:
Av. Catalunya, 35 · 43002 Tarragona
www.publicacions.urv.cat
publicacions@urv.cat

Edicions i Publicacions de la Universitat de Lleida
Jaume II, 71 · 25001 Lleida
www.publicacions.udl.cat
edicions.udl@udl.cat

Universitat de Girona · Servei de Publicacions
Edifici Les Àligues · Pl. Sant Domènec, 3 · 17001 Girona
publicacions@udg.edu
www.udg.edu/publicacions

¶ Aquesta editorial és membre de la Xarxa Vives i de l'UNE,
fet que garanteix la difusió i comercialització de les seves publicacions a escala estatal i internacional.

Índex

Prólogo

Pierre Beaucage
Département d'anthropologie
Université de Montréal

Los tres ensayos que componen este libro tienen en común el examinar, a partir de casos concretos, el significado profundo de conceptos como autonomía, soberanía e independencia. Estos conceptos son muy tergiversados e instrumentalizados en los debates políticos actuales, tanto en Europa (referéndum en Escocia, consulta en Cataluña) como en América: el caso de Québec y la compleja problemática de las autonomías indígenas, desde Argentina hasta Canadá.

Los autores estudian situaciones del Sur invirtiendo, en palabras de Aparicio, «el sentido del flujo hegemónico de conocimientos y aprendizajes» (p. 9). Los capítulos del propio Aparicio y de Bretón y Martínez Mauri profundizan en el tema de las relaciones de los pueblos indígenas con estados nación, mientras que el texto de Martí i Puig analiza el caso singular de Puerto Rico, casi un estado naciones, «asociado» desde hace medio siglo al país que ejerce la hegemonía en el continente, Estados Unidos. La perspectiva del libro es netamente comparativa, lo que permite superar las generalizaciones a partir de un solo caso que se dan con frecuencia.

1. Las bases políticas de la soberanía: la desconstrucción de una falsa premisa

De entrada, Marco Aparicio Wilhelmi arremete contra una premisa etnocéntrica comúnmente aceptada: que existe UNA definición de la soberanía, la del estado nación, siguiendo el modelo que surgió en Occidente con la expansión del capitalismo, a partir del siglo XVIII. Según el autor, las dinámicas actuales en estados plurinacionales (como lo son casi todos los estados de América, lo admitan o no) solo se pueden entender en términos de «disputas por la soberanía», entre partes con objetivos y contenidos muy distintos. Por eso hay que hablar más bien de «soberanías fragmentadas». De estas disputas y de esta fragmentación no están exentos ni los estados naciones históricamente constituidos, cuyo proyecto sufre actualmente un doble descentramiento: se puede dar «hacia arriba», hacia instituciones supranacionales y poderes transnacionales, o «hacia abajo», cuando grupos étnicos minoritarios o regiones ponen en cuestión, en nombre de su especificidad, la supremacía política y el monopolio identitario del estado nación. Es lo que Aparicio caracteriza como una «permanente tensión de legitimidades» (p. 1). Esta tensión, si bien se puede observar de forma recurrente en la historia moderna, experimenta actualmente una exacerbación, por la renuncia progresiva del Estado neoliberal a su papel de garante del bienestar colectivo. En este vacío surgen formas nuevas de autoorganización popular que se erigen como nuevos sujetos colectivos. Uno piensa de inmediato en las organizaciones indígenas, de mujeres o de defensa del medio ambiente, que «reivindican y buscan formas nuevas de autotutela de sus derechos individuales y colectivos».

A la luz de esas consideraciones, el autor efectúa un análisis crítico de un documento muy citado actualmente en referencia a la soberanía: la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI), adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2007. Aparicio subraya el hecho, generalmente poco citado, de que dicha Declaración retoma casi literalmente, como punto de partida, el artículo 1 de los dos grandes pactos adoptados por la ONU en 1966: el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)[1] y el Pacto Internacional

1 Tanto el PIDCP como el PIDESC dicen en su artículo 1: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y

sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC). La diferencia reside en el artículo 3, donde la DDPI sustituye la palabra coloniales por indígenas. La coincidencia de los textos no es casual: la forma de pensar políticamente la emancipación de los pueblos indígenas fue la continuación directa de las luchas anticoloniales de los años sesenta del siglo xx, que llevaron a la descolonización en África y en Asia. Los propios protagonistas de las luchas indígenas descartaron las etiquetas de «etnias» y «minorías», y se vieron como «pueblos» que eran «colonias internas» de unos estados controlados por grupos mayoritarios angloparlantes o hispanohablantes. Por lo tanto, exigieron el mismo derecho a la libre determinación que los otros pueblos colonizados. La argucia legalista de que para ser una colonia hay que estar separado de la metrópoli por «un brazo de mar» no resistió frente a la evidencia de la dominación política y de la marginación social y económica (p. 8).

Sin embargo, la reivindicación de la soberanía no fue formulada espontáneamente por los cientos de grupos que se autodefinen como indígenas en América. Aparecieron más bien dos grandes tendencias. En las tierras altas de Mesoamérica y de los Andes, donde vive el 80% de los indígenas del continente[2], la aspiración secular de las comunidades era de tipo agrario: reclamaban tierras para cultivar. Por su parte, los grupos muy minoritarios de cazadores recolectores u horticultores (Norteamérica, Amazonía) empezaron a reclamar sus territorios ancestrales, donde poder desarrollar su modo de vida propio. Las dos posiciones no coincidían, e incluso se enfrentaron en las reuniones preparatorias a la celebración de los 500 Años de Resistencia Indígena y Popular, en 1992 (contraparte de los festejos oficiales sobre el 500 Aniversario del En-

proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural». El apartado 2 precisa: «Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales». Mientras que, en su artículo 3, la DDPI dice: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural», en el artículo 4, se puede leer: «Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas».

2 La definición de *indígena* varía en América Latina de un país a otro, y también de una época a otra. Actualmente, hay un abandono general, por ambiguos, de los criterios raciales y lingüísticos. Véase mi texto «Trayectoria de la indianidad: teología y política», en *Historia social y de las mentalidades*, Universidad de Santiago de Chile, pp. 107-137, 2007. La estadística se funda en Marco Quinteros, que nos da la cifra de 83,6%. (Ver *La población indígena de Ecuador*. Quito: Instituto Nacional de Censos y Estadísticas de Ecuador, p. 15, 2007.

cuentro de los Dos Mundos). El autor observa una «metamorfosis de las reivindicaciones»: de las parcelas al territorio y a la autonomía política. El levantamiento zapatista tuvo un papel destacado en esta transformación, en tanto que contribuyó a unificar las distintas demandas en torno a la noción de autonomía.

El derecho a la diferencia lingüística y cultural ocupa un papel central en estas reivindicaciones; sin embargo, no tanto como para aceptar integralmente la propuesta del autor, según la cual «la libre determinación de los pueblos indígenas es un derecho instrumental para la realización del derecho [a la] identidad cultural» (p. 10). Aparte del derecho a la diferencia está el anhelo fundamental de tomar todas las decisiones esenciales en los campos que los afectan: desde el uso de sus recursos naturales hasta su forma de administrar la justicia y de elegir a sus dirigentes.

Otro elemento central de la contribución de Marco Aparicio Wilhemi es el énfasis que pone en la diversidad de las reivindicaciones. No hay UN contenido uniforme en las demandas indígenas, ni en el espacio ni en el tiempo. Como acabamos de ver en los dos grandes tipos de lucha, por la tierra y por el territorio, la variedad de las reivindicaciones entronca con la diversidad de las tradiciones culturales indígenas, que incluye desde cazadores selváticos hasta campesinos. Esta diversidad se vio aumentada por las distintas fórmulas coloniales que se les impusieron: sustitución por colonos europeos o esclavos africanos en América del Norte, en las Antillas y en Brasil, o subordinación y explotación de los indígenas por los españoles en Mesoamérica y los Andes.

La dinámica de las reivindicaciones es paralela a la dinámica de las relaciones entre las sociedades indígenas, por una parte, y la sociedad dominante y su estado, por otra. Esas fluctuaciones, a lo largo del proceso histórico, han afectado en profundidad «las condiciones internas de vida y de reproducción social, […] su propia identidad» (p. 14).

Sin embargo, los cambios no solo fueron impuestos. De forma consciente, los actores indígenas han incorporado elementos de la sociedad dominante para mejorar su posición relativa. Del mismo modo que sus antepasados se apropiaron de instituciones coloniales que les abrieron espacios de autorregulación y control propio, hoy se observa la «aparente facilidad con que multitud de conceptos jurídicos se incorpo-

ran en el discurso [de los actores indígenas modernos], solo comparable con la facilidad con la que se superan cuando ya no son funcionales para la realización de los objetivos marcados» (pp. 15-16).

Se puede concluir esta primera parte con unas observaciones del autor. La lucha política por la autodeterminación, que se manifiesta en los puntos más variados de la América indígena, tiene parámetros comunes: la elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar los asuntos propios (incluido el acceso a los recursos naturales), la demarcación del territorio propio y el replanteamiento de las relaciones con las instituciones estatales (p. 20). Sin embargo, se puede dar «con mayor o menor amplitud de autogobierno, así como en el marco de diferentes estrategias» (p. 21). En cualquier caso, en palabras del autor, «no valen rodeos: se trata de una disputa por el poder. Mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder, y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones, para los pueblos indígenas, […] lo que se discute es la significación misma del poder: lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva» (p. 25).

2. Dos situaciones contrastadas: Panamá y Ecuador

En el estudio de Víctor Bretón Solo de Zaldívar y Mònica Martínez Mauri podemos apreciar la doble variación, espacial y temporal, de la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas. Por una parte, en Panamá, un país pequeño, étnicamente heterogéneo, que nace con el siglo xx gracias a una intervención externa y en el que la minoría indígena ocupa la periferia, a la vez geográfica y social. Por otra parte, en Ecuador, donde los indígenas representan un porcentaje similar (15%), pero donde viven mayoritariamente de forma compacta muy cerca del centro histórico y político del país, la Sierra.

Durante los últimos treinta años, en ambos países se ha dado una importancia creciente a la «indianidad», es decir, tanto a las representaciones de lo indígena (entre los que se autodefinen como indígenas y en el resto de la población) como a las prácticas políticas. Los autores quieren responder a dos preguntas básicas: ¿cuáles son las razones, coyunturales y estructurales, que permiten dar cuenta de esta «fiebre etnicista»?,

¿hasta dónde pueden llegar en su cuestionamiento de los fundamentos de los estados nacionales?

En ambos países se dieron «luchas fragmentadas por la autonomía», para retomar la expresión de Aparicio. Sin embargo, mientras que en Panamá el proceso llevó a la constitución de organizaciones —y de una conciencia de sí mismos— monoétnicas («nosotros, los kunas», «nosotros, los ngöbe»), en Ecuador se asistió a la conformación —única en América Latina— de una verdadera forma organizativa común (la CONAIE) y de una conciencia panindígena («nosotros, los indígenas de Ecuador»). Los autores han indagado en el porqué de esos procesos divergentes y han identificado múltiples causas: factores materiales, como el peso demográfico y la dispersión espacial; factores organizativos, como las redes que se tejen con otros grupos indígenas, partidos, iglesias, grupos ambientalistas, organismos de desarrollo; factores políticos como el tipo de relación que se establece con el Estado o los cambios en los regímenes de ciudadanía[3].

En Panamá, los indígenas representan el 12% de una población estimada en 3,8 millones en 2013. Aprovechando los espacios creados por la nueva constitución que impulsó el general Omar Torrijos en 1972, los pueblos indígenas lograron alcanzar un nivel bastante alto de autonomía, similar al de los indígenas de Colombia y Nicaragua. Hay tres «comarcas indígenas» que tienen nivel de provincia, es decir, que cuentan con un gobernador (Kuna Yala, Emberá, Ngöbe-Buglé), más dos comarcas que tienen nivel de corregimiento (Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi). Los elementos claves de su autonomía son: 1) la transferencia de competencias en la toma de decisiones y administración a autoridades democráticamente electas; 2) el reconocimiento de estructuras políticas de autogobierno; y 3) la delimitación de un territorio donde se ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales (p. 6).

Un punto débil de las autonomías indígenas en Panamá es la falta de un proceso de desarrollo en las áreas indígenas. En consecuencia, el 52% de los indígenas de Panamá viven actualmente fuera de los territorios autónomos. Esos estudiantes y emigrados fueron sensibilizados, en la década de 1970, por «el discurso antiimperialista y revolucionario torrijista en torno a la recuperación del canal [...]. A partir de asociaciones

3 Este último concepto lo elaboró Deborah Yasbar (2005, 2007) para referirse sobre todo al paso de un régimen de tipo corporativista-clientelista al régimen neoliberal.

indígenas nacidas en la ciudad, los jóvenes ngöbe-buglé, kunas y emberás se movilizaron a nivel local y nacional, y entraron a formar parte de las organizaciones civiles como emigrantes, campesinos o estudiantes, pero no como indígenas [...]. Gracias a las alianzas que llegaron a establecer con las organizaciones indígenas y las ONG extranjeras, al cabo de poco tiempo se convirtieron en los fundadores de las primeras ONG indígenas... Una causa que se alejaba de las preocupaciones cotidianas de las comunidades, y se acercaba cada vez más a los debates internacionales sobre los derechos indígenas» (pp. 23-24).

Es interesante notar que nunca hubo en Panamá un proceso de unificación de las luchas a nivel nacional, lo que puede explicar las diferencias de estatuto entre los grupos. Cada etnia buscó y logró ganarse poderosos aliados externos. Así lo hicieron los kunas con influyentes ONG ambientalistas, para conseguir el respeto de las fronteras del Kuna Yala. Los ngöbe-buglé (62% de la población indígena total) hicieron lo mismo cuando el Gobierno promovió una enorme explotación minera en Cerro Colorado, en sus tierras. Después de haberles dado la razón, el Estado panameño modificó en 2010 el estatuto de los territorios indígenas bajo el pretexto del interés nacional, atribuyéndose incluso el poder de modificar el procedimiento de elección de autoridades tradicionales (p. 7). En 2012, al amparo de esa ley, el Estado aceptó 25 solicitudes de exploración y explotación de yacimientos de oro y de otros minerales en ese sector. Los ngöbes y buglés tuvieron que acudir a la acción directa, cerrando la Carretera Panamericana en enero de 2012. Fueron duramente reprimidos, pero el Gobierno decretó una moratoria sobre la actividad minera.

Durante los conflictos, los muchos indígenas que viven fuera de las comarcas intervinieron poco. Estos, incluso los intelectuales, prefieren integrarse a luchar por los derechos de sus conciudadanos: «Tenemos mucha gente en la universidad, pero que quieran trabajar con el movimiento indígena... muy pocos» (p. 10). Otros prefieren «defender el poder de representatividad política de las ONG en las que están trabajando (a nivel internacional)» (p. 11). En Panamá, no es relevante el factor de «cambio de régimen de ciudadanía», puesto que el Estado ni ratificó el convenio 169 de la OIT ni integró la plurinacionalidad en su constitución, contrariamente a otros estados latinoamericanos (p. 21).

En comparación con el caso panameño, la situación del movimiento indígena en Ecuador presenta diferencias enormes. En sus inicios también aprovechó un ambiente político reformista. Luego se observó una tendencia constante a la unificación entre los grupos. Ya en los años setenta, la Federación Shuar, creada para defender sus territorios frente a la invasión de colonos, se unió con los otros grupos de la zona oriental para formar la CONFENIAIE. Muy pocos años después, el millón de Quichuas de la Sierra formaban la ECUARUNARI. En 1986, las dos federaciones —más la CONAICE, que agrupa a las pequeñas etnias de la costa— se juntaron para crear la CONAIE o Confederación de las Naciones Indígenas de Ecuador. Las prácticas que emergen en los años noventa fueron también de carácter unitario. Eso vale tanto para las acciones directas emprendidas contra el desmantelamiento de un incipiente estado del bienestar tras la crisis petrolera-financiera (el paro nacional de 1990, las marchas de los años noventa) como para la formación en 1995 de su brazo político: el Movimiento de Unidad Popular Pachakutik - Nuevo País, que participó en la lucha electoral. Lo que se observa durante más de dos decenios es un movimiento ascendente, aparentemente sin falla, en torno a un objetivo que se va precisando: «la construcción de un Estado plural (pluriétnico, pluricultural y plurilingüe); la lucha por la autonomía y el acceso a la tierra (fundamentalmente en la sierra); y la defensa del territorio de los pueblos amazónicos, es decir, la conservación, el control y el usufructo de unos recursos y espacios tradicionales sobre los cuales garantizar la supervivencia y la reproducción social» (pp. 9-10).

Durante los años noventa del siglo xx, una organización interna eficaz y una juiciosa estrategia de alianzas hicieron de la CONAIE-Pachakutik una de las principales fuerzas sociales del país. Se trata de una verdadera hazaña, si se piensa que, según los autores, representa solamente un 15 % del total de la población[4]. En las turbulencias políticas que caracterizan el principio del nuevo milenio en Ecuador, la CONAIE-Pachakutik se asoció con un grupo de jóvenes militares que ofrecieron a sus dirigentes una participación en el poder al más alto nivel.

4 En Ecuador, como en otros países, hay enormes variaciones en torno al número y al porcentaje de indígenas: desde el 6,8% del VI Censo de Población de 2001 hasta el 43% manejado por las agencias de la ONU en 2004 (Instituto Nacional de Estadística y Censos: «La población indígena de Ecuador», p. 19, documento electrónico consultado el 1/12/2014. Los autores hicieron una crítica metodológica rigurosa de las fuentes antes de llegar al 15%.

La alianza ganó las elecciones. Sin embargo, compartir las decisiones de un gobierno que se reveló igual de subordinado que los anteriores a las órdenes el FMI desgastó rápidamente a la cúpula dirigente del movimiento y desacreditó a toda la organización, que fue marginada en los años siguientes por el nuevo líder, Rafael Correa.

Sin querer hacer balance de un movimiento que se extendió durante casi tres décadas, uno puede observar que los factores claves que permitieron su crecimiento casi meteórico, como el patronato de la Iglesia Católica o el apoyo creciente de las ONG, fueron también importantes en su declive. Desde el principio nunca se buscó integrar ni a los «rojos» de FENOCIN[5], ni a los evangélicos del FEINE[6]. Por otra parte, la entrada masiva de ONG se tradujo en un efecto de «etnofagia»: los jóvenes educados pasaron a trabajar para dichas ONG y se encontraron promoviendo cada vez más sus objetivos y programas. De este modo, «su dependencia funcional de la obtención de recursos del aparato del desarrollo ha comportado la sustitución paulatina de una dirigencia indígena militante, ideologizada e identificada con un perfil político-reivindicativo, por otra de carácter tecnocrático, alejada de los viejos intelectuales orgánicos y convertida en un sector de mediadores profesionales» (p. 25).

Esto explica la seducción que representó para algunos dirigentes la oferta de los militares, y también el desprestigio que sufrieron tras su salida forzada del gobierno de Gutiérrez en 2003, y que se tradujo en una deserción de su electorado en posteriores convocatorias.

Más allá de la diferencias considerables entre las dos situaciones, el estudio comparativo de Bretón y Martínez Mauri pone de manifiesto ciertas similitudes profundas entre las trayectorias de los dos movimientos indígenas: particularmente la aparición de una nueva generación de líderes, al calor de las luchas de los setenta, que pasan progresivamente a burocratizarse y redefinirse como mediadores con el Estado y las agencias internacionales, hasta que la propia dinámica de la situación provoque su marginalización, como se hace evidente en el caso ecuatoriano. En Panamá, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP) ilustra también este proceso. La COONAPIP, aunque surgida en torno a un proyecto de futuro común en un contexto marcado

5 FENOCIN: Confederación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras.

6 FEINE: Consejo de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador.

por la invasión norteamericana de Panamá en 1989 y la celebración del V Centenario, pronto se transformó en una instancia más preocupada por la gestión de fondos internacionales que por la denuncia política.

3. Puerto Rico: ¿un pueblo que rechaza la soberanía?

El ensayo de Salvador Martí i Puig, «Puerto Rico i els Estats Units: Quina relació? Quina autonomía?», analiza otro de los campos donde se debate el derecho a la soberanía en estos días: lo que llamaremos, a falta de un término más preciso, «regiones subordinadas dentro de estados plurinacionales», donde se manifiestan también, en grados muy diversos y cambiantes, esas luchas fragmentadas por la soberanía a las que se refería Marco Aparicio Wilhelmi.

Dentro de esas regiones subordinadas, el «estado libre asociado» de Puerto Rico ocupa un lugar especial: en primer lugar, porque se trata de una excolonia que, en lugar de acceder a la independencia política, fue anexionada por la potencia hegemónica continental, Estados Unidos, dentro de la Big Stick Policy, que fue la marca de la política exterior de Theodore Roosevelt; en segundo lugar, por el carácter reciente de su «asociación» a Estados Unidos, a mediados del siglo xx. Contrariamente a otros dos países insulares, Cuba y la República Dominicana, Puerto Rico no llegó a independizarse tras la invasión estadounidense. Pertenecía a esos «lugares del continente donde las circunstancias nos obligan, a menudo contra nuestra voluntad, a tener el papel de gendarme [porque] sus gobernantes son incapaces de mantener el orden o tienen un comportamiento extremamente irresponsable» (Roosevelt dixit).

Para entender la situación puertorriqueña, hay que recordar que tras diecinueve años de gobierno militar, en 1917 se le concedió un gobierno civil y la facultad de elegir a sus diputados y senadores. Si bien durante la Segunda Guerra Mundial, la isla proporcionó al ejército norteamericano miles de reclutas, y a sus empresas, miles de trabajadores migrantes, no fue hasta 1947 que la isla pudo acceder a cierta autonomía interna con el estatuto de «estado libre asociado». La política interior adoptó un bipartidismo que reproduce el del Gran Vecino, con un Partido Popular Democrático (próximo al Partido Demócrata) y un Partido Nuevo Progresista (ligado al Partido Republicano).

El nuevo estatuto, con el plan «Manos a la obra», trajo indudables beneficios a Puerto Rico… y a las empresas estadounidenses. En pleno desarrollo de la posguerra, estas aprovecharon los descuentos fiscales y deslocalizaron hacia la isla procesos manufactureros que precisaban de una mano de obra abundante y barata. Al mismo tiempo, se intensificó la emigración iniciada durante la guerra. Entre los empleos nuevos y las remesas, la isla conoció unos decenios de prosperidad relativa, acompañados por una dependencia económica creciente respecto de los Estados Unidos. En este punto, llama la atención del autor el hecho de que, ni en los años difíciles (hasta 1947) ni en los años más prósperos (después de 1947), la sociedad puertorriqueña «fue capaz de crear un proyecto político y económico propio y autónomo». El Partido por la Independencia de Puerto Rico (PIP) solamente recoge entre el 3% y el 5% de los votos, provenientes de algunos sectores de la clase media educada (p. 13).

Este modelo de desarrollo exógeno trajo como consecuencia que tras los años setenta y, sobre todo, en las últimas décadas del siglo xx, la economía puertorriqueña se viese arrastrada por la crisis industrial de Estados Unidos: la tasa de desempleo subió hasta el 15%. El derrumbe de su base productiva hace que la isla dependa cada vez más completamente de las remesas de los emigrantes y de las transferencias del Gobierno estadounidense. Estas le permiten mantener un aparato estatal sobredimensionado y, por otra parte, hacen que se reduzca continuamente su margen de maniobra política frente a Washington. Recientemente, aumentó aún más el flujo de migrantes hacia el continente: en 2010, el 55% de los puertorriqueños vivía ya en Estados Unidos. Este fenómeno crea, a su vez, una escasez de mano de obra en la isla, particularmente por lo que se refiere a los trabajos más duros y peor pagados, lo que induce un continuo flujo de inmigrantes procedentes de Cuba, Haití y República Dominicana.

Ante esta situación, y en ausencia de cualquier proyecto alternativo, no es de extrañar que continuamente se refuerce la opción de la integración completa como un estado más en Estados Unidos, la llamada «estadidad», opción propuesta por el conservador Partido Nuevo Popular. La evolución del voto en los referendos respecto al futuro político de la isla refleja una tendencia de fondo, además de variaciones relacionadas con la coyuntura económica: el apoyo al statu quo pasó del 60% en 1987 al

48,6% en 1993; en 1998, los votantes rechazaron las tres opciones y en 2012 ganó la «estadidad». Actualmente, la última palabra sobre el futuro político de la isla la tiene Estados Unidos, que puede aceptar o rechazar la oferta de integración completa propuesta por la isla, circunstancia que muestra una vez más que las decisiones cruciales para el futuro de Puerto Rico se toman en el país vecino.

Los tres ensayos presentados en este libro ilustran el carácter complejo de los llamados «procesos de soberanía y autodeterminación». Estamos muy lejos de asistir a un proceso lineal, común a etnias y naciones, que partiría de una toma de conciencia de la diferencia y pasaría por la formación de organizaciones políticas propias, para desembocar en la conquista de la independencia. En realidad, la propia definición es producto de una dialéctica histórica entre dominantes y dominados, a múltiples niveles. Puede llevar tanto a una afirmación de autonomía interna, ejemplificada en los casos de los pueblos indígenas de Panamá o México, como a una búsqueda de espacios de poder a nivel del mismo aparato de Estado nacional, en el sentido de la acción de la CONAIE-Pachakutik en Ecuador, o a la voluntad de integración llana, detectable en Puerto Rico. Lejos de conducir a generalizaciones fáciles, los estudios aquí presentados invitan a profundizar en el análisis de los muchos factores presentes en esos procesos históricos singulares, vivos y determinantes para el futuro de las poblaciones americanas.

Puerto Rico i els Estats Units: quina relació? Quina autonomia?

Salvador Martí i Puig
Professor de Ciència Política de la Universitat de Girona
salvador.marti@udg.edu

Parlar de Puerto Rico és parlar del Carib, de l'Amèrica Central i sobretot dels Estats Units d'Amèrica (EUA). Aquest darrer país ha estat des de fa més d'un segle qui ha regit el govern, l'economia i —en gran manera— la societat de Puerto Rico. Aquest fet, que és clau per comprendre la situació de l'illa caribenya, només es pot entendre amb una visió històrica i regional. Aquest text té una doble pretensió: en primer lloc, aportar un apunt històric de la relació entre Puerto Rico i els Estats Units en el marc de la regió de l'Amèrica Central i el Carib i, en segon lloc, mostrar quin és l'abast de l'autonomia de Puerto Rico des del seu naixement fins avui, quan es qüestiona l'estatus de la figura d'estat lliure associat (ELA) i a la vegada s'ha iniciat una seqüència de referèndums en què les opcions de la integració total als Estats Units sembla l'opció amb més suport. Amb tot, el que es vol mostrar en aquest text és la importància dels EUA en la dinàmica política regional des de fa segles i la incapacitat de Puerto Rico de crear un projecte polític i econòmic propi i autònom.

La presència dels Estats Units d'Amèrica (EUA) a l'Amèrica Central i al Carib

L'interès de l'administració nord-americana cap als països de l'Amèrica Central i el Carib es va desenvolupar tardanament i de forma lenta. La guerra entre els Estats Units i Mèxic, així com les pretensions financeres i geopolítiques de britànics i francesos a la zona, van suposar que la presència del gran veí del nord no comencés a notar-s'hi fins a les acaballes del segle xix. També la duresa del clima i el «poc desenvolupament» de la regió van suposar greus inconvenients per als diplomàtics nord-americans destinats. Un bon exemple d'això va ser que dels onze diplomàtics de Washington acreditats en l'istme i les illes (amb l'excepció de Cuba) abans de 1849, tres van morir durant el viatge, dos van dimitir abans de començar la missió, un (tot i cobrar els honoraris durant més d'un any) mai no va aparèixer a la zona i a un altre, quan va arribar a la capital del país assignat, el govern d'aquest país mai no el va reconèixer com a tal. Dels quatre que van arribar a destinació i van ser rebuts formalment, només un va romandre-hi més d'un any (Black, 1998).

Però a partir de les últimes dècades del segle xix, l'interès nord-americà (tant de l'administració com de particulars) cap als assumptes de l'Amèrica Central i del Carib es va incrementar: va ser l'època en què es va elaborar la Doctrina Monroe. D'aquest «nou interès» en sorgiria la invasió i el domini posterior de Nicaragua per part de les tropes mercenàries (reclutades a Nova Orleans i San Francisco) dirigides pel filibuster William Walker. Walker, fill de Tennessee, periodista i visionari, va intentar annexionar Nicaragua (i posteriorment tota la regió) a la confederació sudista dels Estats Units, en nom de la civilització anglosaxona i de la superioritat de la raça blanca, l'any 1855. I també va aparèixer una voluntat política expansionista que es va estendre per tot el Carib i una voluntat econòmica expansionista que era present a Mesoamèrica.

Aquesta «voluntat» es va manifestar clarament en les declaracions del president dels Estats Units, Theodore Roosevelt, que va pronunciar l'any 1904 les paraules següents: «Davant de la incapacitat permanent i el comportament erroni dels governs llatinoamericans, les seves polítiques poden suposar la dissolució generalitzada dels vincles que suposen una societat civilitzada. Per això es requereix la intervenció d'una nació que posseeixi un caràcter civilitzat. És a causa d'aquest fet que, en l'àmbit de

l'hemisferi occidental, els Estats Units se senten compromesos a actuar. Així, les circumstàncies de vegades ens obliguen, sovint contra la nostra voluntat, a exercir un paper de gendarme del continent en aquells llocs on els governants són incapaços de mantenir l'ordre o tenen un comportament extremadament irresponsable.»

No obstant això, les inquietuds nord-americanes es van distribuir de manera desigual entre els països de la regió. A Guatemala, El Salvador i Costa Rica, les interferències del veí del nord van ser intermitents i amb més finalitat econòmica que política. En aquests països les elits estaven enfeinades a modernitzar les institucions estatals i a integrar les seves petites repúbliques al mercat internacional mitjançant el desenvolupament d'economies agroexportadores, en què el cafè i l'anyil eren els recursos principals. A Nicaragua i Hondures les coses van ser diferents, encara que les raons i les formes de la intervenció en els dos països van respondre a lògiques particulars i diverses. A Nicaragua, l'interès de l'administració nord-americana era fruit de la posició geoestratègica, és a dir, a causa de la possibilitat de construir en el seu territori l'anhelat canal intraoceànic. A Hondures la raó va ser la presència directa d'interessos econòmics de ciutadans nord-americans a les exportacions mineres i, principalment, bananeres. D'altra banda, al Carib (sobretot a Puerto Rico, la República Dominicana, Haití i Cuba) la intervenció va ser directa i militar aprofitant la decadència de l'imperi espanyol i la voluntat de controlar el mar del Carib, que l'administració dels Estats Units considerava directament el «Mare Nostrum». En la taula següent queda clara la «fam expansionista» de l'administració de Washington des de finals del segle xix. Com s'observa, tots els països de l'espai de Mesoamèrica i el Carib van patir, d'una manera o altra, intervencions militars dels *marines*. En alguns països les agressions van ser puntuals (com a Mèxic, Guatemala o Haití) i en altres van ser recurrents. En el cas de Puerto Rico, però, la intervenció dels EUA va convertir-se en ocupació i domini.

Taula 1. Intervencions i ocupacions militars dels EUA a l'Amèrica Central i al Carib, 1898-1933

Cuba	1898-1902, 1906-1919, 1912, 1917-1922
Guatemala	1920
Haití	1915-1934
Hondures	1903, 1907, 1911, 1912, 1924, 1925
Mèxic	1914, 1916-1917
Nicaragua	1909-1910, 1912-1925, 1926-1933
Panamà	1903
Puerto Rico	1898, i s'hi van quedar!
República Dominicana	1903, 1904, 1905, 1912, 1916-1924

Com hem dit, la intervenció dels Estats Units va tenir diverses maneres i formes d'operar. En alguns llocs va ser a través d'intervencions militars puntuals (com a Nicaragua), d'altres a través de la presència econòmica (com a Hondures o Costa Rica) i d'altres amb ocupació i domini econòmic, militar i polític (com a Puerto Rico). Ara mirarem com va funcionar en alguns casos de l'Amèrica Central i en el proper epígraf ens centrarem en Puerto Rico.

En el cas de Nicaragua, al llarg de tota la segona meitat del segle XIX, els governants van vincular la construcció nacional a dos projectes. Un dels projectes era semblant al dels seus veïns (la creació d'una república exportadora de cafè i banana), però l'altre projecte era diferent i singular: construir un canal interoceànic. Però aquest segon projecte era car, difícil i necessitava inversió forana. Així, paradoxalment, aquest projecte necessitava, per materialitzar-se, la mediació d'una potència estrangera, ja que el govern de Nicaragua no tenia la capacitat de finançar el cost de l'obra amb recursos interns. El problema era que trobar un aliat poderós disposat a assumir els costos de l'obra suposava també un notable perill per a la sobirania i la integritat territorial del país i dels països veïns. A causa d'aquestes contradiccions, es va generar un complex joc de relacions entre Nicaragua, les repúbliques veïnes i els Estats Units.

Com exposa l'escriptor Sergio Ramírez (1994: 408), «la maledicció de Nicaragua ha estat la seva posició entre dos mars i ser la temptació

permanent d'esdevenir un port franc que els unís». Però va ser a partir de l'any 1869, un cop una companyia francesa presidida per Fernando de Lesseps va acabar l'obra del canal de Suez, quan es va demostrar la viabilitat i la importància estratègica d'aquest tipus d'empreses. Evidentment, això va estimular l'interès del govern dels Estats Units en la construcció d'un canal interoceànic. Influït per aquesta idea, al començament de 1870, el president dels Estats Units, Ulisses Grant, va organitzar una missió per estudiar les diferents vies del possible canal, que anaven des de Tehuantepec (Mèxic) fins al Darién (Colòmbia, avui Panamà). L'any 1876, les expectatives nicaragüencs es van confirmar: l'informe final de la Interoceanic Canal Commission va recomanar l'opció de Nicaragua (Marck, 1944). Amb tot, la incapacitat de posar d'acord els governants nicaragüencs va foragitar els inversors nord-americans i Washington finalment va optar per un altre trajecte, que seria el canal de Panamà. Però, un cop construït el canal a Panamà, calia que Nicaragua no els fes la competència ni cedís els drets de construcció d'un canal alternatiu a cap altra potència internacional, així que els EUA «van haver de controlar» de forma permanent els governs nicaragüencs, fet que va suposar la subordinació dels mandataris de Managua als de Washington durant gairebé tot el segle XX.

D'altra banda, a Hondures i no tant a Costa Rica i a la Costa Atlàntica de Guatemala, Colòmbia, Veneçuela, la intervenció nord-americana va mantenir un patró diferent. Si bé les repúbliques agroexportadores del segle XVIII i de gairebé tot el segle XIX havien basat la producció en el cultiu del cafè i de l'anyil, en l'últim quart del segle XIX va aparèixer un nou cultiu: el *banano* (el plàtan). Aquest cultiu, però, responia a un model d'explotació singular: es produïa en zones agrícoles allunyades de les àrees urbanes i dels centres de decisió política, i tant el capital com la infraestructura necessària per produir-lo i els directius de les empreses eren d'origen exclusivament nord-americà. Es tractava d'una relació econòmica que tenia com a pedra de toc la concessió. D'aquesta manera, la vertiginosa inversió de capital nord-americà a l'Amèrica Central (principalment en explotacions bananeres, encara que també en la construcció de ferrocarrils i en explotacions mineres) va deixar els governs de la regió sense cap capacitat de maniobra davant les pressions de les poderoses companyies concessionàries.

La producció i comercialització de bananes va ser l'activitat més representativa de les economies d'enclavament d'arrel concessionària. La sembra d'aquest fruit es va iniciar a l'illa hondurenya de Roatán, al voltant de la dècada dels seixanta, i es venia a comerciants nord-americans de Nova Orleans. Va ser la sorprenent acceptació que va tenir aquest fruit entre la població nord-americana el que va motivar altres propietaris a conrear a gran escala a la costa atlàntica d'Hondures i en altres zones del litoral caribeny.

L'any 1899 es va fundar la més poderosa de les companyies bananeres: la United Fruit Company (UFCO), que a Hondures es va conèixer com «El Pulpo» perquè ho controlava (i ho tocava) tot. La creació de la UFCO va ser el resultat de la fusió de la Boston Fruit Company amb altres empreses de capital nord-americà establertes a Costa Rica, Panamà i Colòmbia.

Els trets més significatius d'aquestes companyies van ser la concentració de capital i la capacitat de gaudir del monopoli dels serveis necessaris per dur a terme tot el cicle productiu, bàsicament el transport ferroviari i el control dels ports i dels vaixells mercants. Òbviament, ambdues característiques van suposar que les companyies bananeres van tenir la capacitat d'obtenir fabuloses fortunes que ràpidament es traslladaven als Estats Units. Alhora, les mateixes companyies s'encarregaven d'establir i gestionar els únics magatzems (els anomenats *comissariats*) que hi havia als enclavaments productius, que eren els únics llocs on els treballadors podien obtenir els productes de consum, que, és clar, s'importaven dels Estats Units. Amb el temps, aquestes companyies van tenir també els seus sistemes de comunicació telegràfics (la companyia més important d'aquest sector va ser la Tropical Radio Telegraph Company, subsidiària de la UFCO) i molt sovint es van introduir en altres activitats econòmiques, com ara el subministrament d'energia elèctrica a les comunitats en què operaven, el cultiu de cacau, la fabricació de gel i begudes, l'elaboració de sabó, mantega, oli, cervesa i sabates i el processament de canya de sucre. A Hondures, país en el qual les companyies bananeres van tenir més importància (fins al punt que es coneixia aquest país amb el sobrenom de Banana Republic), les empreses «fruiteres» es van introduir també en la ramaderia i en el món financer.

Les plantacions bananeres es localitzaven en zones aïllades i, per tant, les companyies havien de construir assentaments per allotjar-hi els treballadors. En aquests assentaments, els directius i els obrers vivien en zones clarament separades. Els capatassos, els controladors i els superintendents vivien en còmodes residències construïdes en fusta, i gaudien de l'accés a un club social amb els seus magatzems. Per contra, els obrers es diferenciaven segons les tasques que realitzaven i vivien en petites barraques que conformaven una espècie de poblat. Les condicions de treball dels obrers eren especialment dures i les petites millores que es van anar aconseguint al llarg del temps es van deure a les àrdues lluites sindicals que van convertir els treballadors d'aquests enclavaments en un dels col·lectius més bel·ligerants de la classe obrera centreamericana.

El que esdevenia en aquests enclavaments tenia poc a veure amb la vida a la resta del país. Una dada fefaent d'això és que generalment la comunicació entre les plantacions bananeres i les capitals de les repúbliques respectives era més costosa que entre aquestes plantacions i algunes ciutats portuàries nord-americanes. Hondures era un bon exemple d'això, en no haver construït cap ferrocarril interoceànic, com sí que va passar a Costa Rica o a Guatemala. Així, les ciutats del litoral hondureny estaven més ben comunicades amb Nova Orleans que amb Tegucigalpa. A principis del segle xx, un viatge de La Ceiba a Nova Orleans podia durar tres dies, mentre que per anar de La Ceiba a la capital del país difícilment es podia trigar menys d'una setmana (Martí i Puig 2004).

Una de les particularitats més rellevants de l'activitat bananera va ser el limitat efecte que va tenir en l'economia dels països a causa de l'aïllament geogràfic de les plantacions i de la inexistent política fiscal d'aquests estats, així com la independència de què van gaudir les companyies bananeres davant les autoritats polítiques nacionals. Precisament a causa d'aquesta última característica, quan aquestes companyies es van convertir en grans transnacionals van incidir cada vegada amb més intensitat en la política domèstica d'aquests països. El cas més extrem va ser el d'Hondures, on les companyies bananeres van posar en qüestió en més d'una ocasió la sobirania de l'estat al litoral atlàntic, i atorgaven sobresous als funcionaris locals i regionals per subordinar-los a la seva voluntat. Un dels mitjans més utilitzats per les companyies per imposar els seus interessos va ser el de promoure la carrera política dels líders polítics

que es van revelar com a aliats fiables. És un fet conegut que importants polítics hondurenys van ser advocats de la UFCO (Martí i Puig, 2004).

El cas de Puerto Rico, però, va ser diferent que el de Nicaragua o d'Hondures, perquè aquesta illa va passar de ser una colònia espanyola subalterna (ja que la nineta dels ulls del que quedava de l'imperi espanyol era Cuba), amb sufragi censatari i sense autonomia de cap mena (només va arribar una Carta d'Autonomia l'any 1897, just abans de separar-se de l'administració de Madrid), a ser una colònia dels Estats Units. Aquest «canvi d'amo» va esdevenir el mes de juny de 1898 a través d'una invasió dels *marines* dels EUA (aprofitant la Guerra de Cuba) i va passar «legalment» a l'òrbita nord-americana arran d'un acord entre els governants de Washington i de Madrid, el Tractat de París.

El cas de Puerto Rico i la contínua dependència vers els EUA

Puerto Rico és un cas singular perquè va passar d'una ocupació (l'espanyola) a una altra (la nord-americana) sense haver experimentat mai un govern autònom ni independent. Un cop desaparegut el domini espanyol, l'ordenament de la nova ocupació dels EUA es va fer, en primer lloc, a través de Llei Foraker (que era d'ordre militar) l'any 1900 i després, l'any 1917, amb la Llei Jones. Aquesta darrera llei atorgava a l'illa un règim civil dependent de Washington (del Departament de Guerra), ja que era des dels EUA que s'escollia governador, si bé els habitants de l'illa podien elegir els seus representants del poder legislatiu (els senadors i diputats) i tenien ciutadania nord-americana. En aquest procés de conquesta nord-americana, l'economia de l'illa es va desarticular i els seus habitants van patir fam i misèria, perquè fins aleshores havia estat organitzada sota la lògica de la metròpoli espanyola i, en canviar de domini, es va desfer la producció. També en l'àmbit cultural va haver-hi canvis, i els EUA van crear una administració exclusivament monolingüe (en anglès) i molts habitants van sentir-se estrangers a casa seva.

Així, durant les primeres dècades d'ocupació nord-americana, la majoria de la població de Puerto Rico va sofrir misèria i discriminació. No va ser fins l'any 1947 (després de la Segona Guerra Mundial, en què molts porto-riquenys van ser soldats) que els EUA van atorgar una certa autonomia a l'illa. Això es va dur a terme amb la possibilitat d'elegir governador. El primer governador va ser el polític Luis Muñoz Marín, del

Partit Popular Demòcrata (PPD), vinculat als Estats Units amb el Partit Demòcrata (Bayrón Toro, 1989).

El nou govern de Muñoz Marín va ser qui va crear, des de la seva formació autonomista, liberal i reformista, el primer govern centrat en el desenvolupament de l'illa. Així, l'any 1952 l'illa de Puerto Rico va negociar un nou format de relació amb els Estats Units i va aconseguir l'anomenat estatus d'estat lliure associat (ELA), homologat als Estats Units amb la Llei de relacions federals 600 (Fernós Isern, 1974).

L'ELA va suposar una nova relació entre l'illa i els EUA que, si bé era subordinada, també va suposar drets i beneficis als habitants de Puerto Rico, ja que Washington continuava controlant la moneda, l'educació, els impostos, les forces armades, les duanes, les comunicacions i la justícia. A més, si bé Puerto Rico podria escollir representants a les institucions nord-americanes (a la Cambra de Representants i al Senat), aquests representants només tenien veu, però no vot (Alcántara Sáez 2012).

Va ser a partir del nou estatus com a ELA que es pot parlar del Puerto Rico contemporani i actual, tant en l'àmbit polític com cultural i econòmic. Pel que fa a representació, es va crear un sistema de partits (un subsistema) amb una lògica bipartidista imperfecta vinculada a la política nord-americana. El sistema de partits s'ha configurat de forma bipartidista, amb el Partit Popular Democràtic (PPD) vinculat al Partit Demòcrata dels Estats Units i el Partit Nou Progressista (PNP) vinculat al Partit Republicà. A aquest sistema bipartidista s'hi suma un partit minoritari, el Partit per la Independència (PIP) vinculat a classes mitjanes educades i a moviments antiimperialistes, que obté al voltant del 4% dels sufragis.

Pel que fa a l'organització institucional, Puerto Rico es va conformar com un «estat més» dels 50 existents ja als Estats Units (però sense vot a Washington). Així, es va crear un sistema presidencial (amb un governador com a cap de l'executiu) i un sistema legislatiu bicameral, amb una cambra de representants i un senat. A escala territorial, l'illa s'administra a través de 78 municipis, si bé gairebé el 20% del territori és en mans de les Forces Armades nord-americanes a través de 15 bases militars (Rivera Ramos 1991).

Aquest format institucional, que va néixer als anys cinquanta, va tenir també un programa de desenvolupament social i econòmic que va

anar de la mà de l'expansió de l'economia nord-americana de l'època, i que l'administració porto-riquenya va batejar com a pla Manos a la Obra. Així, els anys cinquanta i seixanta van ser uns «anys daurats» de creixement i ascensió social tan sorprenents que es van conèixer com els anys del «milagro boricua». Aquest *boom* econòmic va estar vinculat a les inversions nord-americanes d'empreses que tenien beneficis fiscals (arran de la Secció 936, Codi Rendes Federals), mà d'obra barata, una forta urbanització i una incipient industrialització. I també per un intens procés de migració de porto-riquenys als EUA, sobretot —però no exclusivament— a Nova York, tal com va popularitzar la pel·lícula *West Side Story*. A finals dels anys cinquanta, el 12% de la població de l'illa ja vivia als EUA.

En aquest sentit, és possible afirmar que el creixement de Puerto Rico va ser també el resultat d'un procés de dependència econòmica, i no pas el producte d'un model de desenvolupament autònom i propi. Tant és així que a partir de la segona meitat dels anys setanta, i sobretot a finals del segle xx, l'economia de Puerto Rico va anar defallint al ritme de la crisi industrial nord-americana (Bulmer-Thomas 1993).

Des de finals dels anys setanta fins a l'inici del segle xxi, l'economia de Puerto Rico va donar signes de l'esgotament d'un model de creixement exogen i dependent que es va concretar en un procés de desindustrialització i una gran dependència de Washington a l'hora de negociar transferències federals per poder fer front als serveis mèdics, socials i, sobretot, de prestació d'atur (que a l'inici del segle xxi patia el 63% de la població activa). No cal dir que, en aquest context, l'economia de l'illa depèn de les transferències dels EUA, i de la capacitat de mantenir una administració sobredimensionada i clientelista, sempre a l'espera de la voluntat de Washington.

En el marc d'aquesta llarga crisi a Puerto Rico, es va incrementar la desigualtat i també es va accelerar la migració de porto-riquenys als EUA (l'any 2010 el 55% dels porto-riquenys vivia als EUA), i a la vegada molts altres ciutadans de països del Carib (cubans, haitians, dominicans) han arribat a l'illa com a immigrants que busquen feina en aquelles tasques que els locals no volen fer (Rivera Ramos 1998; Sánchez-Ancoechea, Martí i Puig 2014).

Aquesta crisi crònica ha mostrat que a Puerto Rico no hi ha «projecte de país» per fer front una reforma econòmica, fiscal i laboral. Ha estat davant d'aquesta evidència que a partir dels anys noranta va anar prenent força el PNP (vinculat al Partit Republicà dels EUA) amb un programa a favor de l'annexió plena de Puerto Rico als Estats Units com un estat més (projecte que s'anomena *estadidad*) i a favor de polítiques neoliberals i d'immersió anglosaxona. D'altra banda, cal admetre que també van aparèixer nous grups pro independència (a vegades reformistes i altres vegades revolucionaris), no sempre vinculats o amb relació amb el PIP.

No hi ha dubte que la crisi (que va agafar força durant els anys noranta, i que continua avui) va ser el detonant del debat sobre la relació entre Puerto Rico i els EUA. Amb aquest nou clima, va posar-se al centre de l'agenda pública el tema de la integració definitiva als EUA, però no la independència, que sempre ha estat una preferència minoritària.

Observant la taula 2 que s'exposa, es pot observar com en el primer referèndum de l'any 1967, amb l'economia de l'illa en expansió, la majoria dels votants (60,4%) preferia l'ELA, que representava la continuïtat. Això va anar canviant a partir dels anys noranta. L'any 1993 l'ELA va ser l'opció guanyadora per un petit marge (48,6% enfront d'un 46,3%) i l'any 1998 l'opció més votada va ser la indefinició, ja que una majoria absoluta dels votants (el 50,4%) va dir que volia una solució diferent de les tres que es proposaven en el referèndum. Finalment, en el darrer referèndum de 2012 (amb una votació amb doble pregunta), va guanyar l'opció de la integració als EUA. És a dir, una opció que no depèn solament de Puerto Rico, sinó que està altament vinculada a la voluntat de la metròpoli d'acceptar (o no) la proposta que es llança des de San Juan de Puerto Rico i que mostra un fet crònic: que l'illa no pot fer efectives les seves decisions fins i tot quan les pren!

Taula 2. Referèndums sobre l'estatus de Puerto Rico. Anys i resultats en percentatge

	1967	**1993**	**1998**	**2012**
ELA	60,4	48,6	0,3	33,3
Estadidad	39,0	46,3	46,6	61,3
Independència	0,6	4,4	2,6	5,5
Cap de les anteriors			50,4	

Bibliografia

Alcántara Sáez, M. (2012). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.

Bayrón Toro, F. (1989). *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico*. Mayagüez, San Juan de PR: Editorial Isla.

Black, G. (1988). *The Good Neighbor. How United States wrote the History of Central America and the Caribbean.* Nova York: Pantheon Books.

Bulmer-Thomas, V. (1993). *The political economy of Latin America since 1920.* Londres: Cambridge University Press.

Fernós Isern, A. (1974). *Estado Libre Asociado de Puerto Rico: antecedentes, creación y desarrollo hasta la* época presente. Río Piedras: Editorial Universidad de Puerto Rico.

Mack, G. (1944). *Land divided: a history of the Panama Canal and other isthmian canal projects*. Nova York: Alfred A. Knopf.

Martí i Puig, S. (2004). *Rebel·lions, bananes i volcans*. Vic: Eumo Editorial.

Mattos Cintrón, W. (1988). «La hegemonía de Estados Unidos en Puerto Rico y el independentismo, los derechos civiles y la cuestión nacional»', *El Caribe Contemporáneo*, vol. 16/1988, p. 21. Mèxic.

Posas, M. (1993). «La plantación bananera en Centroamérica, 1870-1929», a: V. H. Acuña (ed.). *Historia General de Centroamérica. Las Repúblicas agroexportadoras*. Vol. IV. San José: FLACSO.

Ramírez, S. (1994). *Oficios compartidos*. Mèxic DF: Siglo XXI.

Rivera Ramos, E. (1991). «Self-determination and decolonisation in the society of the modern colonial welfare state», a: W. Twining. *Issues of self-determination*. Aberdeen: Aberdeen U. Press.

— (1998). *Hegemonía y legitimidad en el Puerto Rico contemporáneo*. Barcelona: ICPS.

Sánchez-Ancoechea, D.; Martí i Puig, S. (2014). *Handbook on Central American governance*. Londres: Routledge.

Datos del autor

Salvador Marti Puig es profesor de Ciencia Política y miembro del Instituto de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca y del Centro de Relaciones Internacionales CIDOB. Así mismo es profesor visitante en diversas universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. Es especialista en política comparada e investigador sobre procesos de democratización en América Latina, acción colectiva, movimientos sociales y sistemas de partidos, además de colaborar como consultor en gobernabilidad y desarrollo.

Identidad, autonomía y soberanía indígena en Panamá y Ecuador: una mirada comparativa desde la antropología política[1]

Víctor Bretón Solo de Zaldívar
Universitat de Lleida

Mònica Martínez Mauri[2]
Universitat de Barcelona
martinezmauri@ub.edu

Resumen

El presente capítulo aborda, a partir de los casos de Ecuador y Panamá, la emergencia de lo étnico y su cristalización en plataformas organizativas mono- o pluriétnicas que llegan a convertirse en actores políticos importantes, tanto a nivel nacional como internacional. Algunas de las cuestiones clave que guían esta reflexión son: ¿Cuáles son las razones, coyunturales y estructurales, que permiten dar cuenta de esa especie de fiebre etnicista que ha terminado por conformar unos movimientos sociales articulados alrededor del derecho a la diferencia?; ¿hasta dónde pueden llegar en su cuestionamiento a los fundamentos monoétnicos

1 Este trabajo se ha desarrollado en el marco de un proyecto de investigación coordinado por Víctor Bretón y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MEC), titulado «Hegemonía, dominación y administración de poblaciones en América Latina: continuidades y cambios» (CSO2011-23521).

2 Mònica Martínez Mauri ha realizado parte de esta investigación gracias al contrato del Subprograma Juan de la Cierva (2011) del Ministerio de Economía y Competitividad (MEC) del Estado español.

y monolingües de los Estados nacionales constituidos en la región desde su independencia? En este capítulo se intenta dar respuesta a estos interrogantes comparando los datos históricos y etnográficos obtenidos en Panamá (especialmente en la comarca de Kuna Yala) y en Ecuador (concretamente en los Andes) durante más de una década de investigaciones de campo y trabajando sobre la base de cuatro variables: a) el peso demográfico y la distribución territorial de la población indígena; b) las formas de interlocución o de relación del Estado con los grupos subalternos racializados y/o etnicizados; c) las posibilidades de articulación con otras redes (los partidos de izquierda, las diferentes Iglesias, etc.) y las sinergias generadas por esas implicaciones; y d) los cambios en los regímenes de ciudadanía junto a la relación dialéctica establecida entre los pueblos indígenas y el aparato del desarrollo.

El tema de la emergencia de lo étnico en América Latina y su cristalización en plataformas organizativas pluriétnicas que llegan a convertirse en actores políticos importantes, tanto a nivel nacional como internacional, ha ido ganando espacio en las ciencias sociales a lo largo de las últimas dos décadas. Sin duda espoleada por el protagonismo que los movimientos indianistas han alcanzado en escenarios como los del sureste de México del levantamiento neozapatista de 1994 en adelante, la Guatemala posbélica, el Ecuador de los levantamientos indígenas de la década de 1990 o el fulgurante ascenso de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia, la agenda de investigación y de reflexión analítica de antropólogos, sociólogos y politólogos ha focalizado buena parte de su interés en tratar de brindar explicaciones plausibles de ese aparente —y no del todo real— resurgimiento de la cuestión indígena que parece sacudir la región de punta a punta.

¿Cuáles son las razones, coyunturales y estructurales, que permiten dar cuenta de esa especie de fiebre etnicista que ha terminado por conformar unos movimientos sociales articulados alrededor del derecho a la diferencia?; ¿hasta dónde pueden llegar en su cuestionamiento a los fundamentos monoétnicos y monolingües de los Estados nacionales constituidos en la región desde su independencia? Junto a estos interrogantes, que han vehiculado una buena parte de las aproximaciones

a esta temática, el de los estudios comparativos ha sido un campo que, aunque poco frecuentado, no ha estado exento de notorias contribuciones. Podemos llegar a consensuar, de hecho, que se puede establecer una relación directa entre, pongamos por caso, el desmoronamiento de los viejos modelos desarrollistas de antaño y la consolidación del neoliberalismo y sus ajustes de alto coste social, con la articulación de esas nuevas modalidades de vehicular la acción colectiva de una parte importante de los sectores subalternos. De hecho, ese tránsito significó la caída del mito del bienestar y la inclusión social en el marco de una sociedad nacional mestiza en proceso de homogeneización alrededor de un Estado nación de corte corporativo, así como su sustitución por un nuevo régimen de dominación en el que el «sálvese quien pueda» no ha hecho más que agrandar las brechas de la exclusión social. Es en esa tesitura histórica en la que se dieron, en efecto, las condiciones necesarias que posibilitaron la conformación de esos nuevos movimientos sociales que, en una curiosa combinación de demandas de carácter clasista con otras de corte cultural-identitario, resultaron tener una formidable capacidad de interpelación de los poderes públicos. Más allá de estas consideraciones, sin embargo, hay dos preguntas que se tornan ineludibles: ¿Por qué en unos contextos sí y en otros no la etnicidad se activa como elemento aglutinador de la contestación social de los grupos subalternos?; y, relacionado con ello, ¿cómo explicar la existencia en unos países de plataformas organizativas de alcance estatal —y Ecuador es un buen ejemplo—, mientras que en otros —como Panamá— determinados grupos étnicos han alcanzado grandes logros en lo referente a su grado de autonomía, control de recursos y visibilización en la arena nacional e internacional sin necesidad de articularse con otros colectivos en organizaciones formales de ese alcance? En este capítulo responderemos a estas preguntas comparando los datos históricos y etnográficos obtenidos a lo largo de más de una década de trabajo de campo sobre la mediación cultural, las políticas desarrollistas y la conformación de los movimientos indígenas en Panamá (especialmente en la comarca de Kuna Yala) y en Ecuador (concretamente en los Andes).

1. El marco de la comparación

Para tratar de abordar la última cuestión que hemos planteado más arriba, parece pertinente aludir, a modo de punto de partida, a la propuesta analítica de Deborah Yashar (2005, 2007), cuyo trabajo trata de delimitar las principales variables que, en su opinión, están tras la politización reciente de la etnicidad en América Latina. Su tesis parte de la premisa de que tal fenómeno se ha consumado en el marco de un cambio profundo en lo que denomina como regímenes de ciudadanía: el paso de un régimen corporativista a otro de carácter neoliberal haría peligrar enclaves conquistados de autonomía local, lo cual motivaría la emergencia étnica[3]. Sin embargo, este motivo, aunque es indispensable, no da cuenta per se de la emergencia de los movimientos indígenas: junto a él —añade Yashar— hay que analizar la interacción de otras dos variables más: la existencia de un espacio político asociativo que provea la oportunidad política real de organizarse, y la existencia de redes transcomunitarias que faciliten la capacidad de trascender lo local y llegar a interpelar directamente al Estado y a todas las instancias del aparato del desarrollo.

Los regímenes corporativistas, en efecto, y bajo diversas coberturas políticas —democráticas o autoritarias—, se caracterizaron por la implementación de todo un conjunto de políticas incluyentes que, a través de las reformas agrarias, los programas de desarrollo rural o la inversión en políticas sociales —educación, infraestructuras o sanidad—, propiciaron una asimilación de «los indígenas» a «los campesinos». El hecho de redistribuir tierra y de garantizar su inembargabilidad facilitó la consolidación de ciertos espacios de autonomía local en los cuales pudo reproducirse la cultura indígena y sobre los cuales la incidencia del Estado era relativa (Yashar, 2005: 48, 57, 60-61). Naturalmente, la intermediación con este era en cuanto que campesinos[4]. Los regímenes neoliberales, por su parte, redujeron los espacios de autonomía local y el acceso a los re-

---

3 Un régimen de ciudadanía, tal como lo emplea esta autora, define quién es miembro de la comunidad política, de qué derechos dispone y qué mecanismos de intermediación con el Estado tiene al alcance de la mano. En cierto sentido, esta noción de *régimen de ciudadanía* es en parte equivalente a la de *sistema de administración de poblaciones* manejada por Andrés Guerrero (2010).

4 En este sentido, para los regímenes populistas surgidos al calor del desarrollismo entonces al uso, la política indigenista era un aspecto clave de un proyecto económico, cultural y político muy amplio: la integración económica (el indio debía convertirse, por medio del desarrollo comunitario o de la reforma agraria, en campesino o en proletariado urbano), la integración cultural (vía castellanización a través, a veces, de programas de educación bilingüe) y la integración política en aras de la

cursos del Estado, y desmantelaron todo el aparato corporativo proteccionista. En consecuencia, pusieron las bases para una politización de la etnicidad, dada la crisis de las formas de intermediación clasistas propias del desarrollismo corporativo y la amenaza que ello suponía desde el punto de vista de esos espacios de autonomía —en algunos casos muy relativa— conquistados durante la vigencia del modelo anterior. Con todo, para que emergieran y se politizasen los movimientos étnicos, fue necesaria la existencia de redes transcomunitarias que permitieran trascender las identidades locales y construir imaginarios colectivos de un nosotros indígena. En el establecimiento y consolidación de esas redes, han jugado un papel fundamental actores como el mismo Estado, las Iglesias y las ONG, entre otros muchos. Finalmente, concluye Yashar, fue indispensable la existencia de un escenario político que facilitase el asociacionismo[5].

A pesar de ser sugerente, el modelo de Yashar deja de lado un conjunto de variables importantes, por un lado, para explicar la emergencia o no de la etnicidad como vector de politización de determinados sectores subalternos y, por otro, para poder dar cuenta de manera detallada de por qué en unos contextos tal politización adquiere una u otra forma de cristalización en la esfera pública. Los casos de Ecuador y Panamá, objeto de este texto, permiten ejemplificar algunas de estas limitaciones, al tiempo que pueden sugerir la inclusión de otros vectores no considerados habitualmente desde una perspectiva comparativa. El objeto de este trabajo es, pues, contraponer las diferentes estrategias de politización de la etnicidad desplegadas por los grupos indígenas —clasificados y autodefinidos como tales— en esos dos países durante las últimas cuatro o cinco décadas, a fin y efecto de señalar una serie de variables susceptibles de proporcionar algunas claves interpretativas con las que enriquecer ese ámbito de los estudios comparativos. Se trata de dos países donde la

---

construcción de la identidad nacional. De entre la abundantísima bibliografía disponible al respecto, son destacables el trabajo clásico de Barre (1985) y la visión de conjunto de Favre (1996).

5 Hay que hacer notar que este punto es analíticamente diferente del anterior: ambas variables están interconectadas y se afectan mutuamente, pero aluden a dimensiones distintas. Durante épocas de cerrazón política (bajo un régimen dictatorial, por ejemplo), pueden persistir redes transcomunales y la existencia de estas no necesariamente implica una elevada densidad organizativa (Yashar, 2005: 75-78). Este es un elemento clave para comprender la excepcionalidad del caso peruano en relación con Ecuador y Bolivia. En ese país, en efecto, el autoritarismo y la guerra civil supusieron grandes obstáculos para el proceso organizativo indígena y campesino (2005: 79).

emergencia y la visibilidad de sus poblaciones indígenas han saltado con creces el ámbito de lo nacional y han llegado hasta las más altas esferas del aparato del desarrollo y de los organismos multilaterales de cooperación. El punto de partida es analizar —o, más bien, esbozar una primera hipótesis— las razones que explican que en Panamá la politización de la etnicidad se haya vehiculado a través de plataformas organizativas de corte monoétnico —y la experiencia histórica de los kunas es un referente—, mientras que en Ecuador la estrategia haya pasado por la constitución de una gran confederación de alcance estatal de organizaciones étnicas (la CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Superando la globalización como deus ex machina de las movilizaciones étnicas de los últimos tiempos, hemos focalizado nuestro análisis en algunos elementos contextuales y estructurales que las han direccionado a través de estrategias paralelas, pero no necesariamente convergentes.

Como primera aproximación a esta compleja realidad, queremos destacar la incidencia de variables tales como *a)* el peso demográfico y la distribución territorial de la población indígena; *b)* las formas de interlocución o de relación del Estado con los grupos subalternos racializados o etnicizados; *c)* las posibilidades de articulación con otras redes (los partidos de izquierda, las diferentes Iglesias, los ambientalistas, etc.) y las sinergias generadas por esas implicaciones; y *d)* los cambios, ahora sí, en los regímenes de ciudadanía y la relación dialéctica establecida entre los pueblos indígenas y el aparato del desarrollo. Aunque debemos relativizar los éxitos políticos de los indígenas panameños y ecuatorianos, sus experiencias organizativas nos servirán para reflexionar críticamente sobre las dinámicas políticas e identitarias de los últimos años.

2. Ecuador frente a Panamá o el modelo ecuatoriano como referente

Como es bien sabido, cuando los estudiosos de los movimientos étnicos de América Latina suelen evocar el caso de pueblos indígenas exitosos en la cancha política nacional, siempre señalan los logros de los de Panamá y Ecuador. La población indígena panameña, a pesar de representar tan solo un 12% del total, es célebre por haber logrado, a través de la constitución de comarcas, un alto nivel de autonomía política res-

pecto al Estado nación. En Panamá actualmente existen tres comarcas indígenas —Kuna Yala, Emberá y Ngöbe Buglé— que tienen nivel de provincia, es decir, cuentan con un gobernador comarcal, además de dos comarcas —Kuna de Madungandi y Kuna de Wargandi— con categoría de corregimiento. Según el censo nacional del año 2010, el 48% de la población indígena panameña reside en comarcas, es decir, en terruños indígenas con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del Gobierno nacional (Herlihy, 1995: 88). La comarca es una entidad político-administrativa que depende, en última instancia, del Estado, que puede imponer entidades político-administrativas que limiten el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos o puede explotar los recursos naturales de los territorios indígenas apelando al interés público (Wickstrom, 2003: 45).

La emergencia de regímenes territoriales autónomos indígenas en Panamá es un referente y un ejemplo pionero. González (2010) identifica algunas características comunes entre las autonomías en funcionamiento en Colombia, Panamá, y Nicaragua. Coincidiendo con el mexicano Díaz Polanco (1997), destaca los siguientes elementos comunes: 1) la transferencia de competencias en la toma de decisiones y administración a autoridades democráticamente electas; 2) el reconocimiento de estructuras políticas de autogobierno; y 3) la delimitación de un territorio donde se ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales. Según González, Van Cott (2000) y Roldán (2000), el elemento que marca la diferencia entre el proceso autonómico de Panamá, Nicaragua y Colombia es el contexto en el que se produce. Un contexto marcado por el paradigma multicultural y las políticas de reconocimiento que intentan modificar las relaciones históricas del Estado con los pueblos indígenas que lo conforman. Sin embargo, tal como ha mostrado Martínez Mauri (2011), el caso panameño es una excepción que no se explica desde el enfoque de Van Cott (2001) basado en las estructuras de oportunidades políticas. En Panamá, la creación de regímenes autonómicos político-territoriales no se produce en foros de negociación más amplia acerca del régimen político del país. Las organizaciones indígenas panameñas nunca actuaron de forma unitaria para reclamar autonomías indígenas, ni las autonomías indígenas fueron aprobadas en momentos de cambio de régimen político. Sí lo fueron, sin embargo, otros dos elementos que señala Van Cott: el acceso

de sectores indígenas a la toma de decisiones y las alianzas con agentes que apoyan las demandas autonomistas (Van Cott, 2001: 32).

Algunos análisis comparativos, como el de Assies (2005), analizan los casos de Nicaragua, Ecuador, Panamá y Colombia, y concluyen que Panamá es un país pionero al inaugurar en 1938 un sistema de autonomías territoriales indígenas en América Latina, pero que no satisface por igual todas las demandas autonomistas indígenas. Mientras que la comarca de Kuna Yala ha logrado un grado relativamente alto de control cultural y ha consolidado estructuras de autogobierno (Assies, 2005: 199), el balance sobre el funcionamiento de las otras comarcas indígenas en Panamá es mucho menos optimista (González, 2010). Al hilo de esta argumentación, y viendo la situación actual que sufren el 52% de los indígenas panameños que viven fuera de comarcas (Leis, 2003) y los habitantes de la comarca Ngöbe Buglé, Osvaldo Jordán sostiene que, a pesar de la existencia de las comarcas y de un sistema de autonomías territoriales indígenas, el Gobierno panameño está excluyendo a los pueblos indígenas de los procesos de negociación política y de la toma de decisiones estatales (Jordán, 2010).

Esta hipótesis es completamente válida si tenemos en cuenta lo ocurrido en la comarca Ngöbe Buglé en épocas recientes. A continuación, comentaremos dos momentos importantes que, por un lado, ponen en evidencia los intentos del Estado para modificar los organismos políticos de los pueblos indígenas sin su previa consulta, y, por el otro, revelan la intención de promover la minería y los proyectos hidroeléctricos en territorios indígenas bajo el pretexto del interés nacional.

El primero de estos momentos corresponde a junio del 2010, cuando la ratificación del Decreto Ejecutivo 537 «Por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que adoptó la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca Ngöbe Buglé» y la aprobación de la Ley 30 del 16 de junio de 2010, que «Dicta medidas para promover el desarrollo sostenible de la aviación comercial, reforma normas laborales y penales y adopta disposiciones para posibilitar la ejecución de proyectos de interés nacional»[6] motivó numerosas protestas en el oeste del país. Estas protestas, contestadas con una gran represión policial, denuncia-

6 Esta ley, conocida como la *ley chorizo*, *langosta*, *camarón*, *del golazo* (fue aprobada durante la celebración de la Copa Mundial de Fútbol) o, más popularmente, como *ley 9 en 1*, debe su último calificativo al hecho de que con su aprobación se reformaron tres códigos (Trabajo, Penal, Judicial) y seis leyes, entre ellas la del Ambiente y Aviación. A través de esta ley, el Gobierno queda facultado para

ban la ingerencia del Gobierno en las decisiones tomadas por las autoridades de la comarca Ngöbe Buglé. El ejecutivo introdujo el concepto de autoridades gubernamentales, estableció unos «encuentros interregionales de autoridades gubernamentales» como parte del congreso general y unos «encuentros locales de autoridades gubernamentales» como parte del congreso local de la comarca. El decreto también aprobó la intervención del Tribunal Electoral en todos los procesos de nombramiento de autoridades, modificando así la Carta Orgánica de la comarca sin haber realizado una ronda de consultas oficiales con las autoridades de la región. Estas medidas legislativas, todavía hoy en vigor en la comarca, no persiguen nada más que el desarrollo de la minería y la construcción de centrales hidroeléctricas en su territorio.

El segundo momento es el mes de febrero del 2012, cuando, a raíz de la aprobación del Proyecto de Ley 415 por parte de la Asamblea Legislativa, se producen nuevas movilizaciones. Este proyecto de ley se aprueba sin tener en cuenta unos acuerdos previos (de febrero del 2011) entre el Gobierno de Ricardo Martinelli con la Coordinadora por la Defensa de los Recursos Naturales y Derechos del Pueblo Ngöbe Buglé en torno a la explotación de los recursos minerales e hídricos. Estos acuerdos instaban a la cancelación de todas las concesiones de exploración y explotación de recursos minerales otorgadas a personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, en la comarca Ngöbe Buglé y áreas anexas. Al no considerar estos acuerdos, se estaba dando luz verde a 25 solicitudes de exploración de oro y otros minerales y a la explotación de Cerro Colorado, uno de los yacimientos de cobre más grandes del mundo situado en el corazón de esta comarca indígena.

Ante este cambio de rumbo legislativo los ngöbes y buglés se hicieron oír cerrando la carretera Panamericana del 31 de enero al 5 de febrero del 2012. A pesar de los múltiples llamados a la negociación y el diálogo, el Gobierno prefirió reprimir duramente a los manifestantes. Para ello, primero los dejó sin acceso a la telefonía móvil e internet y luego, el 5 de febrero, envió a los agentes antimotines de la Policía Nacional a distintos puntos de las provincias de Chiriquí y Veraguas. Los altercados entre los manifestantes y las fuerzas armadas se saldaron con una víctima

declarar de interés social proyectos de desarrollo con el efecto de eximirlos del informe de impacto ambiental que constituye una garantía fundamental para los derechos de los pueblos indígenas.

mortal, el manifestante ngöbe Jerónimo Rodríguez, numerosos heridos y más de 114 detenidos.

La violencia utilizada por los agentes policiales y la suspensión de las telecomunicaciones en la zona de las movilizaciones no dejaron indiferente a la ciudadanía panameña. El Gobierno de Ricardo Martinelli fue objeto de duras críticas tanto por parte de organizaciones de defensa de los derechos humanos, religiosas o ambientalistas, como por parte de los sectores empresariales del país. Con todo, el ejecutivo se vio obligado a renegociar el proyecto de ley con los representantes del pueblo ngöbe y aprobar la prohibición de la explotación y exploración minera en la zona comarcal. Sin embargo, la negociación en torno a la construcción de hidroeléctricas en los ríos de la comarca siguió abierta, dando lugar a nuevos conflictos en lugares como Barro Blanco, en el río Tabasará.

En definitiva, a pesar de contar con una comarca, son muchas las amenazas que acechan el futuro de los pueblos indígenas del oeste del país: los proyectos hidroeléctricos y mineros, la expansión de los terratenientes ganaderos en tierras de los nasos, la destrucción ambiental causada por proyectos inmobiliarios en el archipiélago de Bocas del Toro, la irrupción de negocios —de ellos promovidos por el Gobierno— basados en grandes marinas, barriadas de lujo, etc.

Los pueblos indígenas ecuatorianos, por su parte, son famosos por su unidad nacional, por su gran capacidad de movilización y por haber liderado durante muchos años (al menos desde finales de los ochenta hasta el primer lustro del siglo xxi) una alternativa política a la izquierda tradicional. Vale la pena recordar en este punto que, a diferencia de Panamá, el movimiento indígena ecuatoriano tiene una estructura piramidal caracterizada por la autonomía de cada uno de los niveles y las organizaciones que lo conforman. Sus cimientos están conformados por un tupido tejido de organizaciones locales —llamadas *de primer grado* o *de base*— que se extiende a lo largo del territorio (comunidades, cooperativas y asociaciones). A partir de esa base, han ido surgiendo las federaciones u OSG (organizaciones de segundo grado), cada una de las cuales aglutina a un conjunto más o menos amplio de las anteriores. Más arriba, encontramos un tercer piso (federaciones de federaciones de OSG) que suele abarcar el ámbito provincial. De la unión de estas surgen tres grandes plataformas, correspondientes a las regiones naturales del

país: ECUARUNARI en la sierra andina (Confederación Kichwa del Ecuador), CONFENIAE en el oriente amazónico (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y CONAICE en la costa (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana). La alianza de ellas conformó en 1986 la CONAIE, organización que, aunque es la más representativa a nivel nacional, no es la única: también están la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras del Ecuador), con un discurso más clasista que la CONAIE, y la FEINE (Federación Nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador)[7]. En conjunto, la naturaleza de la organización se ubica muy lejos del tipo de jerarquización propio de un partido político. Como muy bien describió en su día Andrés Guerrero, cada institución —dentro del movimiento indígena—, además de tener su propio origen, despliega su actividad y posee una dinámica inherente, de acuerdo a estrategias e intereses de los individuos e instituciones que la constituyen localmente. Por lo demás, cada organización indígena es autónoma en su acción tanto hacia «sus comunidades» como hacia «arriba», frente al Estado, los partidos políticos, las federaciones provinciales o las mismas confederaciones nacionales indígenas […]. Por ejemplo, hay que pensar la lógica de las estrategias entre las uniones de comunas de segundo grado y las confederaciones provinciales de tercer nivel, en una misma región o entre provincias, en términos de juegos fluidos de antagonismos al menos en dos ejes: por un lado hacia los indígenas en las parroquias, donde cada institución está en competencia larvada con las demás para captar audiencia y monopolizar el consenso de los comuneros; por otro lado, frente al Estado y al sistema político, las organizaciones despliegan estrategias para conseguir recursos materiales y simbólicos del Estado y los organismos internacionales: entran en competencia y en antagonismos. […] Sin embargo, el hecho de que constituyan un

7 La existencia de otras plataformas de alcance nacional ha sido aprovechada por diferentes regímenes presidenciales para tratar de romper la unidad de acción del movimiento indígena ecuatoriano. A partir de la ruptura en agosto del 2003 de la alianza que la CONAIE tenía —a través de su brazo político, Pachakutik— con el entonces presidente Lucio Gutiérrez, la CONAIE empezó a enfrentar una profunda crisis de representatividad que se evidenció con toda su crudeza en los escuálidos resultados electorales obtenidos por el candidato indígena, Luis Macas —un referente histórico de gran proyección de la CONAIE, por más señas (Báez y Bretón, 2006)—. La presidencia de Rafael Correa está ahondando la fragmentación del mundo indígena a través de la búsqueda de alianzas y de la promoción de dirigentes de la FENOCIN y de encuentros más o menos coyunturales con las organizaciones de corte evangélico.

conglomerado de instituciones en potenciales conflictos y relaciones de competencia [...] no impide, paradójicamente, que en ciertas coyunturas políticas las estrategias de las instituciones confluyan y se den unificaciones momentáneas. Así sucede, por ejemplo, en la preparación de los levantamientos: las organizaciones de segundo y tercer grado actúan en representación de las comunas, cooperativas y asociaciones, confluyen en una asamblea [...] convocada por las confederaciones nacionales [...]. Una vez la acción decidida, cada organización lleva adelante la movilización de la población con sus propios dirigentes [...]: convocatoria casa por casa en cada comunidad, corte de carreteras, cerco de las ciudades, marchas de protesta, negociaciones con las autoridades del Estado. Cada organización lo hace en su propio horizonte de intereses y redes de clientelas en la parroquia, el cantón o la provincia (Guerrero, 1995: 106-107).

Eso significa, en suma y recapitulando, que cada organización que conforma el movimiento indígena ecuatoriano es autónoma, que la mencionada pirámide constituye un conglomerado de instituciones potencialmente en conflicto y en relaciones de competencia y que se dan unificaciones momentáneas en aras de la capacidad de movilización y de consolidar un margen viable de negociación con los poderes públicos. La eficiencia de semejante estructura se ha puesto por sí misma en evidencia tanto desde el punto de vista de su capacidad de movilización —a la vista está el seguimiento de los grandes levantamientos indígenas, básicamente los de 1990, 1994, 2000 y 2001—, como del de su capacidad de dialogar con las máximas instancias del Estado[8]. No es menos relevante, por último, que esa transformación se haya operado de la mano de un discurso de fuerte contenido étnico que -heterogéneo, como todo discurso, y fundamentado en la reivindicación del derecho a la diferencia- se traduce en una serie de objetivos concretos, de entre los que destacan la construcción de un Estado plural (pluriétnico, pluricultural y plurilingüe), la lucha por la autonomía y el acceso a la tierra (fundamentalmente en la sierra) y la defensa del territorio de los pueblos amazónicos, es decir, de la conservación, el control y el usufructo de unos recursos y espacios

8 Esa capacidad se ha traducido en la consecución de una serie de logros impensables solo unas décadas atrás, y que hacen alusión a rubros tan trascendentales como, por citar solo algunos, el respeto por parte de los sectores no indios hacia todo lo indígena, el reconocimiento constitucional (tanto en la Carta Magna de 1998 como en la del 2008) de un paquete remarcable de reivindicaciones históricas del movimiento, la presencia de los indios en el escenario político nacional como actores recurrentes o la imagen conquistada incluso a escala internacional.

tradicionales sobre los cuales garantizar la supervivencia y la reproducción social.

Volviendo al plano de los análisis comparativos, parece importante entender cómo se conforman las fronteras internas entre los pueblos indígenas y el resto de colectivos que integran las respectivas sociedades nacionales (mestizos, criollos, afrodescendientes, etc.), así como en el interior de los propios pueblos indígenas. La comparación entre Ecuador y Panamá es especialmente pertinente en este contexto, pues en Panamá, a diferencia de Ecuador, los pueblos indígenas, a pesar de haber logrado una gran autonomía, siempre han negociado con el Estado nacional de forma bilateral, es decir, cada pueblo ha negociado sus derechos directamente con el Estado central y no existe una organización indígena nacional aglutinadora y unitaria. Sin embargo, es interesante constatar que algunos dirigentes indígenas panameños, sobre todo kunas, sienten una gran admiración por los logros del movimiento indígena en Ecuador. Así, por ejemplo, un destacable intelectual y abogado kuna[9], miembro de una de las primeras ONG kunas (Kunas Unidos por Napguana), muy activo en el mundo internacional —participó en la elaboración del convenio 169 de la OIT, en el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas y en las primeras ediciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre el Proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y hasta hace muy poco era miembro del *staff* técnico del Banco Mundial en Panamá—, consideraba, hace ya unos años, que Ecuador, junto a Bolivia, era un ejemplo a seguir con relación al acceso a los cargos de gobierno. Según él, en Panamá los indígenas estaban muy lejos de conseguir ocupar posiciones de poder en los Gobiernos nacionales. Solo un político kuna, Enrique Garrido, logró ser presidente de la Asamblea Legislativa durante los años noventa. Los otros políticos indígenas que militaban en partidos de ámbito nacional apenas habían conseguido alcanzar responsabilidades de ámbito regional, tales como representantes de corregimiento o legisladores:

Otros retos que estamos teniendo a nivel nacional es en relación a los poderes del Gobierno, como está ocurriendo en Ecuador… Bolivia… en otros países… pero esto también manda mucho trabajo. Ahora que viene un nuevo Gobierno en Panamá, tenemos que estar preparados,

9 Atencio López, entrevista realizada en Panamá, 30-3-2003.

porque finalmente tiene que llegar, tenemos que solicitar que alguien de nosotros sea director de política indigenista, ministro de salud… Todos los ministerios deben atender la cuestión indígena… ¿Cuántas personas hay? Porque en Panamá a pesar de que las leyes son mucho más modernas en cuestiones indígenas, (aunque la constitución es obsoleta…) no se nos enseña adecuadamente la historia ni el hecho indígena… no se nos enseña, entonces muchos de nuestros hijos, muchos kunas, empiezan a estudiar… al inicio… a lo mejor viene un padre sacrificado, que hizo mucho para el movimiento indígena, pero eso ya lo dejan… tenemos mucha gente en la universidad, pero que quieran trabajar con el movimiento indígena… muy pocos.

Otro kuna[10], miembro del Movimiento de la Juventud Kuna en los ochenta, de la ONG Asociación Kunas Unidos por Napguana en los noventa, presidente de la Alianza de los Pueblos Indígenas de los Bosques Tropicales durante los últimos años, actual directivo de la ONG Fundación para el Conocimiento Indígena y, por consiguiente, también muy presente en el ámbito internacional —participa en el Foro Permanente de las Naciones Unidas y en un sinfín de reuniones y grupos de trabajo que tienen que ver con la cuestión indígena—, se mostraba admirador de las cuotas de poder que lograron obtener en su momento (hasta el 2003) los indígenas ecuatorianos, pero defendía el poder de representatividad política de las ONG:

Porque en el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) no están todas las organizaciones indígenas, entonces ahora… Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA) trató de hacer las organizaciones que no están dentro del CICA. Con el propósito de llegar a un acuerdo, para no estar divididos, porque entonces la gente de CICA dice «ustedes no son representativos»… y por lo tanto no pueden estar así. El problema de la representatividad es un problema cuestionable… por ejemplo… uno puede decir así: si el CGK [Congreso General Kuna] nombra a una persona, ¿quién dice que es representativa… si la han escogido las 200 personas que llegan al Congreso General Kuna? O si son 100 personas… pero está hablando en nombre de todos los kunas… entonces ¡no todos los kunas deben estar de acuerdo con eso! Bueno, son cosas así… Yo he escuchado en América del Sur… los hermanos de CONAIE por

10 Marcial Arias, entrevista realizada en Panamá, 23-12-2002.

ejemplo, o… de ONIC… el de CONAIE me dice «¡ah! ¡No! ustedes son unas ONG… por lo tanto no tienen representatividad… prefiero hablar con el CGK», ya… o sea… quizás por falta de conocimiento de las cosas también… hasta ahora yo pienso que si comenzamos a ver esto… no hubiera progresado lo que progresó en las Naciones Unidas, hace como cuarenta, veinte años atrás nomás vinieron indígenas norteamericanos, ¡incluso formaban parte de las ONG europeas!

Finalmente, un tercer testimonio, el del primer kuna que participó en reuniones internacionales[11], miembro del Movimiento de la Juventud Kuna en los años setenta y ochenta y militante del PRD (Partido Revolucionario Democrático) desde el 2004, ilustra cómo lo ocurrido en Bolivia y Ecuador ha motivado a algunos mediadores que militaban en el movimiento indígena transnacional a entrar en los partidos políticos nacionales para conquistar el poder gubernamental:

Hemos cambiado, ahora estamos en la vida política, porque ya no hay más salida. De todos los que yo conocí, todos están en política. Mira, Evo Morales ¡yo lo conozco! Mira, ahora se metió en política: ¡casi se hace presidente de la República de Bolivia! Hay algunos compañeros que son diputados, por ejemplo en Ecuador, conocí a esos dirigentes. Eran dirigentes, ahora son ministros, vicepresidentes… En Venezuela es lo mismo… Pero no hemos resuelto la realidad de abajo. Yo también estoy en eso, estoy solo… yo entiendo que la comunidad necesita, tiene que resolver sus problemas y la gente tiene que vivir…

El de la CONAIE fue, durante muchos años, el espejo en el que muchos líderes y lideresas indígenas de toda América Latina se miraban, y no era para menos. Esta plataforma organizativa llegó a ser, sin duda, y hasta que los acontecimientos precipitaron al Movimiento al Socialismo de Evo Morales hasta la Presidencia de Bolivia en el 2005, la que alcanzó una mayor capacidad en la región para incidir en el rumbo de la política nacional, convirtiendo al movimiento indígena en un actor político ineludible hasta hace relativamente pocos años. Baste con recordar, por ejemplo, la imagen de aquel célebre levantamiento indígena de enero del 2000 que, en una extraña alianza con mandos medios del Ejército, logró ni más ni menos que derrocar al entonces presidente del país, Jamil Mahuad: una semana después del alzamiento en Ecuador, el presidente

11 Pugsu Igualikinya, entrevista realizada en Ustupu, 09-02-2003, Ustupu.

de la Asamblea Legislativa de Panamá, el indígena kuna Enrique Garrido, advirtió que los nativos de su país podrían protagonizar también un motín contra el Gobierno, dada la marginación y pobreza en que vivían, y afirmó además que las movilizaciones de la CONAIE mostraban al mundo que «los gobiernos deben entender que cuando un pueblo está sentido y sin respuestas, toma estas acciones»[12].

3. Sobre el peso demográfico y la distribución territorial de la población indígena

El peso demográfico de la población indígena es un factor que no podemos obviar al valorar sus estrategias políticas. Es un elemento importante por varias razones. En primer lugar, porque, en el actual contexto de aplicación de políticas de reconocimiento, nos lleva no solo a interrogarnos sobre una cuestión meramente matemática (¿cuántos son?), sino que nos conduce a preguntarnos sobre la manera en que los estados definen la categoría «indígena», es decir, a responder la espinosa cuestión de quién es indígena en cada país. En segundo lugar, porque nos obliga a valorar los medios que utiliza el Estado para obtener información y controlar a la población indígena: censos, información estadística recogida a través de programas para combatir la pobreza, informes de agencias multilaterales, etc. En tercer lugar, porque los datos visibilizan a los indígenas y pueden favorecer o frenar su movilización.

En Panamá, el análisis de los censos pone en evidencia el cambio de aproximación a la cuestión indígena durante el siglo xx. En los primeros censos de 1911, 1920 y 1930, la gran mayoría de la población indígena del país quedó fuera del cuenteo, pues, a pesar de que se usaron las categorías de raza, sexo y edad, los empleados del censo no llegaron a las comunidades por dificultades en el transporte (Heckadon, 1982: 90). No fue hasta el año 1940 cuando la Oficina de Estadística y Censo empezó a trabajar en el concepto de *tribus indígenas* (Heckadon, 1982: 90). A diferencia de los anteriores censos donde solo se hablaba de la «raza india» o de los «indígenas» en términos generales, se afianza la idea de que la población indígena es la que se había «retirado en su mayor parte a los valles de las inaccesibles montañas y a las islas de las costas» (OC, 1943:

12 «Reacción al levantamiento en Ecuador: indígenas centroamericanos alzan voz de alerta», *El Mercurio*, Santiago de Chile, 07/02/2000 (<www.emol.com>).

54). A partir de este momento, se opta por establecer la distinción entre población civil —agrupaciones humanas dentro de la estructura político-social de la República— y población indígena —población no civil, que vivía en tribus dentro de su propia estructura social primitiva—. De esta manera, más que un criterio racial, la categoría «indígena» pasó a convertirse en una categoría «social», pues los indígenas que vivían dentro de la estructura político-social de la República, hablaban castellano y profesaban el catolicismo eran considerados población civil y denominados *cholos* (OC, 1943; Martínez Mauri, 2012).

Esta primera definición, además de partir de una serie de prejuicios acerca de lo indígena, dejaba fuera del censo a todos los indígenas que trabajaban en las bananeras, en las áreas urbanas o en la zona del canal. Por lo tanto, no es de extrañar que, según las referencias del censo, el porcentaje de población indígena en Panamá se elevara a tan solo el 5 % del total. A la hora de planificar infraestructuras y servicios, el Estado tomaba medidas basándose en esas informaciones incompletas y sesgadas; informaciones que justificaban la falta de inversión pública en las zonas indígenas.

Durante los años setenta, tras tomar el poder el general Torrijos, la cuestión indígena fue ampliamente discutida en la asamblea de representantes de corregimientos al elaborar el anteproyecto de la Constitución Nacional de 1972 (Herrera, 2012). Muy pronto, surgió la polémica en torno el artículo 116 del capítulo VII, «Sobre régimen agrario», en que se estipulaba que el Estado garantizaría las tierras a los indígenas en forma de propiedad colectiva[13]. En seguida, la cuestión que se planteó fue la de delimitar con precisión quiénes eran los indígenas. Con el tiempo, ya en los ochenta, se afianzó la idea de que la población indígena era «aquella compuesta por habitantes que viven bajo una organización tribal, en lugares poblados situados en regiones habitadas por ellos y que por lo general hablan un dialecto y conservan sus tradiciones» (Dirección de Estadística, 1980). Hasta el censo de 1990 no se consideró el criterio de la autoidentificación en la definición de indígena. Gracias a las presiones de algunos antropólogos y a las demandas de las mismas organizaciones indígenas, se consiguió que en el censo se considerase indígena a «todo

13 Este artículo acabó transformándose en el actual artículo 127: cap. VIII: «El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social».

aquel informante que declarara pertenecer a algún grupo aborigen independientemente de la localidad donde fue empadronado. En tal sentido, se puede encontrar población indígena en cualquier área geográfica del país». Los indígenas habían entendido que para obligar al Estado a invertir en sus comunidades debían demostrar que eran más del 5% de la población[14]. Según los datos del censo del año 2010, la población indígena de Panamá alcanza el 12,26% del total nacional (417.559 personas), y está dividida en ocho grandes grupos étnicos[15].

En el caso ecuatoriano, el baile de cifras también ha sido bastante considerable. Contamos con cuatro fuentes históricas importantes, que son las constituidas por los censos de 1950, 1990, 2001 y 2010. El de 1950 introdujo el criterio lingüístico, contabilizando a 347.745 individuos (el 10,9% de la población nacional de ese momento) que reconocían hablar una lengua indígena. En el censo de 1990, se incluyó una pregunta sobre «el idioma que hablan entre sí los miembros del hogar», información que no convenció ni a los estudiosos ni a la dirigencia indígena, «debido a que las 362.500 personas que declararon hablar una lengua autóctona, por lo tanto consideradas indígenas, apenas representaban el 3,8% de la pobla-

14 En el censo del 2010 se define indígena a «todo aquel informante que declara pertenecer a algún grupo aborigen independientemente de la localidad donde fue empadronado. En tal sentido, se puede encontrar [...] en cualquier área geográfica del país». Según los datos del censo del 2010 los ngöbe son la población mayor (62,38% del total de indígenas), seguidos por los kuna (19,28%), emberá (7,49%), buglé (5,97%), wounaan (1,74%), naso tjerdi (0,97%), bri bri (0,26%) y bokota (0,23%).

15 Aparte de los censos, contamos con otros documentos que recogen información muy vinculada a los procesos de identificación indígena. En este sentido, destacan dos estudios realizados por instancias internacionales. Por un lado, uno de carácter demográfico-censal de la UNICEF constata que en Panamá, Ecuador, Bolivia y Guatemala no se evidencia una política pública que favorezca la inscripción de la población no inscrita, ni tampoco de la niñez indígena específicamente, con excepción de Bolivia, donde el registro de personas indígenas reporta un beneficio electoral para el partido político en el poder. El trabajo muestra que el registro de nacimiento todavía constituye una limitación para los indígenas, pues existen dificultades de orden político, administrativo, social y geográfico que favorecen el subregistro (UNICEF 2009). Por el otro, según un informe del BID (2007), el porcentaje de subregistro de nacimientos en Panamá (entre el 4% y 6%) es muy bajo en comparación con otros países de la región. Sin embargo, se identifican claramente tres grupos en situación desventajosa respecto de la posibilidad de acceder al registro oportuno de los nacimientos y la cedulación: la población indígena en general y en la cual el subregistro de nacimientos supera en siete veces el promedio del país; los niños en situación de pobreza que son fundamentalmente niños indígenas viviendo en comarcas y/o en zonas rurales aisladas; y la población migrante y sus hijos, los que atraviesan las fronteras de Costa Rica y Colombia. Estos datos ponen en evidencia que en las comarcas indígenas y en las zonas rurales aisladas o fronterizas, la presencia del Estado es más débil y esporádica. A pesar de los esfuerzos realizados por el Tribunal Electoral para acercar servicios a través de los registradores auxiliares, las poblaciones indígenas encuentran muchas dificultades para registrar los nacimientos y tramitar su documentación personal.

ción (9.648.189 habitantes)» (Chisaguano, 2006: 18). El censo del 2001, por su parte, tuvo por vez primera en consideración la autodefinición a la hora de tratar de contabilizar a la población por categorías étnicas. En esta ocasión, 830.418 personas se reconocieron explícitamente como indígenas (6,8% del total, que llegaba a 12.156.608 habitantes), lo cual quiere decir que, tomando en consideración los datos de 1990, mientras los no-indígenas aumentaron en un 22% en el período intercensal 1990-2001, los indígenas lo hicieron (en números absolutos) en un 129,1%, aunque sea forzado establecer este tipo de comparaciones, habida cuenta la disparidad de criterios clasificatorios (exclusivamente lingüísticos en 1990, autoidentificatorios en el 2001). Complementariamente al censo, Ecuador cuenta con las cifras consignadas en la Encuesta de Medición de Indicadores de la Niñez y los Hogares (EMEDINHO), levantada en el año 2000 y que incluía preguntas tales como la lengua hablada por los padres de las personas entrevistadas y que, por consiguiente, abre la posibilidad de cruzar esas variables. El resultado de esa operación pone de manifiesto que, en realidad, más del 14,3% de la población mayor de 15 años hablaba una lengua indígena, se autodefinía como tal y/o sus padres hablan o hablaban una lengua nativa (León Guzmán, 2003). El censo del 2010, por su parte, sitúa la población indígena en el 7%, de nuevo amparado en el criterio de autoidentificación. En cualquier caso, y como ha mostrado Carmen Martínez en un reciente trabajo, la historia del levantamiento de censos en el Ecuador presenta una estrategia de gestión de la diversidad a través de la minimización de la población indígena. Esta autora demuestra de manera convincente y detallada de qué manera las estadísticas recientes centradas en la diversidad y la pobreza evidencian, como veremos más adelante, los efectos del multiculturalismo neoliberal (políticas de reconocimiento sin redistribución), así como la manipulación de los indicadores (de manera notoria en el censo del 2010) para reclamar los logros del Gobierno en el contexto de los derechos humanos limitados en el período posneoliberal (Martínez Novo, 2014).

Sea como fuere, los datos disponibles se sitúan muy lejos de los panfletos de activistas y líderes indianistas que señalaban que la población indígena en Ecuador se acercaba al 50% del total, pero no deben inducirnos a equívocos. Conviene tener presente, por ejemplo, que tal

población no está distribuida homogéneamente en el territorio nacional. La parte que concentra los mayores contingentes es, sin duda, la sierra: es en las provincias andinas donde se hallan las grandes concentraciones de comunidades indígeno-campesinas, y es en el callejón interandino donde, como consecuencia de ello, se fue fraguando el ECUARUNARI, la organización regional que, dada su alta capacidad (demográfica y política) de movilización, estuvo en disposición de arbitrar en las «medidas de hecho» (tales como los levantamientos) tomadas por la CONAIE durante la década de 1990, constituyéndose en la columna vertebral del movimiento indígena en su conjunto[16]. Otro elemento que debe considerarse es que, en cualquier caso, si la población indígena, se mida como se mida, no sobrepasa en conjunto el 15% del total, la capacidad de la CONAIE para establecer puentes y alianzas con otros sectores sociales no-indígenas tuvo que ser poderosa en la década larga de las grandes movilizaciones reivindicativas (entre 1990 y el primer gran levantamiento nacional y su salida del Gobierno en el 2003). La posibilidad real y operativa de paralizar el centro neurálgico del país —las vías que conducen a Quito, capital de la República—, así como la inexistencia de conflicto de intereses entre las demandas de las organizaciones amazónicas (articuladas alrededor de la cuestión petrolera y minera o la territorialidad indígena en las provincias orientales) y de las plataformas étnicas serranas (históricamente vehiculadas en torno a demandas de corte campesinista, de reconocimiento en los poderes locales y regionales y, sobre todo recientemente, de control de las actividades mineras en determinados enclaves del pie del monte andino) es otro elemento que debe tenerse en cuenta para valorar el éxito de fórmulas estatales de confederación multiétnica como la de la CONAIE[17].

---

16 Antes de la elaboración del censo del 2001, León Zamosc elaboró una cuantificación de la población indígena andina para la cual utilizó la noción de «áreas predominantemente indígenas» (API). Basándose en la clasificación previamente propuesta por Knapp (1991: 17), este autor demarcó esas regiones «operacionalmente como zonas en las cuales el 33% o más de la población rural eran quichua-hablantes» (Zamosc 1995: 20), presuponiendo, así, que en esos espacios serranos el predominio de la cultura quichua (en un sentido amplio) era dominante y permitía explicar subsidiariamente el tremendo arrojo mostrado por las organizaciones étnicas durante los años noventa.

17 El peso demográfico de la población indígena en la costa es muy reducido, se concentra en las provincias de Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, amén de los migrantes desplazados en los suburbios de la ciudad de Guayaquil. Otro detalle a tener en cuenta es que el propio movimiento indígena se percibe a sí mismo como compuesto —al menos así fue explícitamente reconocido por los propios actores sociales en el censo del 2001— por trece «nacionalidades»

Al comparar la experiencia ecuatoriana con la panameña, todo parece indicar que uno de los factores que determinan la articulación de plataformas reivindicativas pluriétnicas es la distribución de la población indígena. Si bien, desde el punto de vista cuantitativo, Panamá, con un 12% de población indígena, y Ecuador, con un 15%, no son muy diferentes, sí lo son en cuanto a la dispersión geográfica de sus poblaciones indígenas. En Panamá los ocho grupos que habitan el país se encuentran en áreas periféricas, de difícil acceso. La primera comarca indígena que se creó, la de San Blas (desde 1998 denominada Kuna Yala, y desde el 2011, Gunayala) en 1938, se encuentra en la costa atlántica panameña, limitando con Colombia. Hasta 1970 no se inició la construcción de una carretera[18] que articulase este territorio costero e insular con el resto del Estado y hasta hace muy poco las únicas maneras de llegar a la región eran en avioneta, desde la ciudad de Panamá, o en barco, lancha o cayuco, desde Colón o Colombia. La segunda comarca, la Emberá-Wounaan se creó en 1983 en el Darién: el tapón del Darién, el único punto del continente americano que no atraviesa la carretera panamericana. La comarca emberá no solo está desconectada de los centros urbanos, sino que está dividida en dos áreas separadas por varios kilómetros de selva y potreros: el área n.º 1, Distrito de Cémaco, situado en la parte noroeste del país, en la frontera con Colombia, y el área n.º 2, una zona cercana a la costa pacífica que arranca en la cabecera del río Sambú. Esta comarca, además de estar geográficamente dividida, es pluriétnica: alberga comunidades emberás y wounaan. La comarca Kuna de Madungandi, creada en 1996, limita con la comarca de Kuna Yala y está conectada por tierra con la capital porque alberga la Central Hidroeléctrica Ascanio Villalaz, construida en el río Bayano y que formó el lago Bayano durante los años setenta por el Gobierno de Torrijos. Con la construcción de esta central hidroeléctrica se inundó el territorio ocupado por poblaciones kunas, emberás, afrodescendientes y campesinas, provocando su empobrecimiento y acentuando su marginalidad (Wali, 1995). Un dato

(8 en la Amazonía, 4 en la costa y una enorme —la quichua— en los Andes. Esta última, a su vez, estaría compuesta por 12 «pueblos» distribuidos de norte a sur por los valles y hoyas del callejón interandino. Ver Chisaguano (2006: 15).

18 La carretera Llano-Gardi, la primera que llegó a la comarca de Kuna Yala, se proyectó en la década de 1970 y se construyó en la de 1980. La vía quedó abierta hasta principios de los años noventa. Durante un período de más de diez años quedó cerrada por la falta de inversión. No fue hasta el año 2005 que el Gobierno de Martín Torrijos, con la ayuda internacional del BID, la volvió a abrir

importante que retener es que esta central hidroeléctrica fue proyectada con el objetivo de satisfacer las demandas energéticas del Estado, pero las comunidades próximas a la central todavía hoy no tienen electricidad. La comarca Ngöbe Buglé, hecha realidad en 1997 con la aprobación de la Ley n.º 10, se encuentra al oeste del país, colindando con las áreas bananeras de Changuinola, a más de ocho horas de distancia (por tierra) de la ciudad capital. En esta comarca conviven dos grupos indígenas: los ngöbe y los buglé. Por último, la comarca Kuna de Wargandi, creada en el año 2000, limita con las otras dos comarcas kunas y el Darién. Debemos también mencionar los pueblos Naso, Bokota y Bri-bri. Ninguno de ellos ha logrado negociar con éxito una comarca con el Estado panameño. Son pueblos con pocos centenares de personas que viven en áreas remotas del oeste del país.

El 52% de la población indígena que no vive en las comarcas reside en zonas cercanas a las comarcas que quedaron fuera durante los procesos de delimitación, en otras zonas rurales del país, en las áreas urbanas de Panamá, David, Santiago de Veraguas y Colón, en las zonas bananeras —los alrededores de Changuinola, por ejemplo—, o en los centros turísticos, como la Isla Contadora, y se ganan la vida como trabajadores asalariados. En estos espacios las relaciones interétnicas tampoco son fluidas. En parte, debido a las dinámicas internas de cada grupo —los migrantes kunas de Colón y Panamá suelen concentrarse y reproducir su modelo de organización sociopolítica fundando barriadas en la periferia de la ciudad, nombrando autoridades y construyendo casas del congreso—, pero también propiciado por las políticas de agentes externos[19].

Estos datos nos muestran que en Panamá, a diferencia de Ecuador, los principales núcleos de población indígena se encuentran alejados de los centros metropolitanos y muy dispersos por todo el territorio nacional. Su aislamiento y distanciamiento, así como su situación laboral y

19 Tal es, por ejemplo, la situación de los indígenas que trabajaban y vivían en las bananeras. Como bien muestra el trabajo de Philippe Bourgeois (Bourgeois, 1988), a partir de los años cincuenta la United Fruit Company, establecida en Bocas del Toro, negoció directamente con las autoridades kunas las condiciones laborales de los trabajadores provenientes de la comarca. En la bananera se estableció una jerarquía étnica que impidió las relaciones horizontales entre los indígenas —kunas y ngöbes en su gran mayoría— que trabajaban para la compañía transnacional. En lugar de crear organizaciones plurales, cuando luchaban por sus intereses, los indígenas optaban por crear organizaciones monoétnicas, como la Unión de Trabajadores Kunas (UTRAKUNA), reconocida por el Gobierno panameño en 1972.

económicamente precaria en los contextos multiétnicos urbanos y transnacionales, ha condicionado sin duda su dinámica organizativa.

4. Sobre las formas de relación del Estado con los grupos subalternos racializados o etnicizados

El Ecuador se constituyó como República independiente, al igual que los demás países latinoamericanos, basándose en un discurso ciudadano heredado de la Ilustración que se inspiró en modelos como el de los Estados Unidos de América, el de la República francesa y el de las efímeras Cortes de Cádiz, inmerso en un ambiente más amplio de eclosión revolucionaria. La gran paradoja de ese proceso estriba en que se constituyó una nueva República de ciudadanos libres en la que, arrastrando y reubicando toda una serie de elementos coloniales en lo que a la catalogación de individuos y colectivos se refiere, algunos grupos sociales sobrevinieron «ciudadanos», mientras que otros permanecieron como «sujetos» sometidos a un orden político, parafraseando a Andrés Guerrero, «que los hace funcionales y que redefine las antiguas jerarquías étnicas y raciales» (2000: 18). En ese contexto, los «indios» fueron oficialmente invisibilizados y privados de voz propia; su intermediación con los poderes del Estado se hacía a través de otras personas, que «traducían» sus demandas y aspiraciones al lenguaje políticamente correcto. Ese estado de cosas se prolongó de un modo u otro hasta la eclosión del movimiento indígena en las dos últimas décadas del siglo XX y, específicamente, hasta que los levantamientos de los noventa paralizaron varias veces el país, rompiendo esas formas de intermediación ventrílocuas (Guerrero, 1997: 63).

¿Cómo fue posible esa ruptura tan trascendental? Para tratar de dar respuesta a esta pregunta, vamos a centrar la atención en las poblaciones indígenas andinas, pues son las que han estado en contacto prolongado, primero, con el Estado colonial y, después, con el republicano, siempre subsumidas como grupos subalternos en la estructura de la dominación. También vamos a focalizar el análisis en los procesos desatados por las reformas agrarias impulsadas en el país en las décadas de 1960 y 1970 (leyes de 1964 y 1973) en el marco del Estado desarrollista de la época y siguiendo los parámetros de los modelos cepalinos entonces al uso[20].

20 Durante décadas (desde los cincuenta hasta inicios de los ochenta), «reforma agraria» fue una expresión mágica en el mundo del desarrollo rural. Eran los años del industrialismo estatalista teo-

De alguna manera —y parafraseando lo afirmado por Rodrigo Montoya (1992) para el caso peruano— es como si las reformas agrarias hubieran roto un dique enorme —en el mundo andino, el de la dominación hacendataria secular—, y hubieran provocado un desembalse cuyas consecuencias de todo orden —políticas, culturales, sociales, simbólicas y económicas— todavía no hemos aprehendido en toda su magnitud y complejidad. En la sierra ecuatoriana, en efecto, las plataformas de carácter étnico surgieron básicamente en los intersticios de la ruralidad, y son, por lo tanto, difícilmente interpretables sin tener en consideración la significación profunda de las reformas agrarias y la dinámica que acarrearon en la intermediación del Estado con los campesinos.

Son prolijos los trabajos disponibles sobre el impacto que las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 tuvieron sobre el espacio rural ecuatoriano (Barsky, 1988), por lo que no nos vamos a entretener en ello. Baste recordar que en 1954, en la antesala de la reforma, el 2,1% de las explotaciones —con más de 100 hectáreas cada una— acaparaba el 64,4% de la superficie agrícola, mientras que las unidades inferiores a cinco hectáreas (el 73,1% del total) tan solo controlaban el 7,2%. La expansión de la frontera agrícola y, en mucha menor medida, la reforma redistributiva (circunscrita al área andina) se tradujeron en una notable reducción de los índices de concentración de la propiedad[21]. Es importante insistir en que esa aparente mayor equidad, por deberse básicamente a la puesta en cultivo de nuevos territorios ubicados en las tierras bajas subtropicales y tropicales, es más ficticia que otra cosa. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en realidad, desmovilizó al

rizado y auspiciado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, por eso lo de «modelo cepalino»), cuando se aseguraba que la transformación profunda de las estructuras agrarias constituía una condición sine qua non del «despegue» económico, pues facilitaría la capitalización y la adecuación del campesinado «tradicional» a la coyuntura expansiva y reforzaría la cohesión social. La «modernización» de América Latina debía pasar, así, por la consolidación de estados fuertes, intervencionistas y proteccionistas capaces de reformar las estructuras agrarias, impulsar la industrialización y el crecimiento urbano, y articular un discurso socialmente aglutinador alrededor de ese proyecto. De ahí la importancia de las reformas agrarias (sello de la alianza del Estado con el campesinado) y de los programas indigenistas dirigidos hacia la integración de los más marginados entre los marginados rurales.

21 Treinta años después, en 1984, las posesiones superiores al centenar de hectáreas no concentraban más del 34% de la superficie agropecuaria; la mediana propiedad (de entre 20 y 100 hectáreas) había incrementado su importancia territorial (con el 30% en su haber); y los patrimonios inferiores a 20 hectáreas, con el 35,6% de la superficie, habían experimentado un fuerte crecimiento (Chiriboga, 1987: 6).

campesinado a través del fomento de la colonización y del acceso a la propiedad de los huasipungueros[22] serranos, aceleró la disolución y posterior redistribución de las haciendas tradicionales con dificultades para adecuarse a las necesidades modernizantes impuestas por la coyuntura desarrollista, pero garantizó la reconversión sobre las mejores tierras de aquellas otras transformables en unidades capitalizadas orientadas al mercado urbano interior o a la exportación.

Desde la perspectiva indígeno-campesina, la reforma significó a medio plazo un deterioro creciente de las condiciones de vida de buena parte de sus teóricos beneficiarios: comportó, entre otras cosas, una fuerte contracción de la demanda de mano de obra en el medio rural andino fruto de la mecanización de las haciendas supervivientes y la aceleración de los procesos de diferenciación interna de las economías campesinas. Lo más habitual fue que se redistribuyeran las peores tierras (laderosas, erosionables y de escasa vocación agrícola), que entraban con el paso de los años en una lenta pero continua minifundización, dado el colapso con el que topó la siguiente generación de exhuasipungueros, cuya única posibilidad de acceder a una parcela era a través de la fragmentación de los lotes entregados por el IERAC o de la ocupación y sobre la explotación generalizada de los pisos ecológicos más altos –los páramos–, sometidos desde entonces a un grado de deterioro muy considerable. Ese fue el escenario en el que se intensificó la migración estacional de un pequeño campesinado indígena empujado por la presión demográfica sobre la tierra y por las esperanzas del auge petrolero de la década de 1970: la naturaleza de ida y vuelta de esos flujos migratorios facilitó el mantenimiento de los vínculos (afectivos, sociales, simbólicos y económicos) con las comunidades originarias, elemento que, a su vez, retroalimentó la base de las identidades locales sobre las que construir un nuevo sujeto colectivo panindígena[23].

---

22 La hegemonía de las haciendas explica la pervivencia, hasta la década de 1960, de un amplio abanico de vínculos («precarios» en el lenguaje de la época) entre las economías campesinas serranas y los hacendados. Esos vínculos, el más importante de los cuales era el huasipungo, se fundamentaban en la obtención de rentas en trabajo por parte de los terratenientes a cambio de permitir el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos de la hacienda.

23 Las posibilidades que la movilidad abrió en el tiempo de la expansión petrolera se cortocircuitaron con la llegada de la crisis y la recesión entrados ya los ochenta, condenando a parte importante de la población indígena serrana a reproducirse como grupos sociales marginales (Guerrero, 2001: 207). Facilitó, a la vez, que ciertos sectores minoritarios dieran el salto, por disponer de ventajas

La eliminación del huasipungo y el fin de la dominación hacendataria no impidieron la redefinición de las jerarquías raciales: tal como señala Amalia Pallares (2002: 37), la rearticulación de las relaciones de producción reorganizó la racialización de los sectores subalternos. Aquí son referencia obligada los hallazgos de Carola Lentz (1997) sobre el impacto de la migración temporal de los comuneros chimboracenses a las plantaciones de caña de la costa en la constitución de un sujeto colectivo «indígena» por encima de las adscripciones identitarias locales, pues todos ellos eran allí discriminados como «indios», independientemente de su comunidad, parroquia o cantón de origen. La reforma agraria marcó así un parteaguas en la evolución social de los Andes ecuatorianos en cuanto que, gracias a la aceleración que supuso en la integración de las comunidades indígenas al mercado y al Estado, «la conciencia de pertenecer a un grupo 'nosotros', que inicialmente era definido en el ámbito local», se transformó «en un sentimiento de pertenencia a una gran comunidad de indígenas» (Lentz, 2000: 226). De ese modo, se fue reedificando la frontera étnica al tiempo que se cimentaba una identidad y un proyecto común para las «nacionalidades indígenas»[24].

Los procesos desencadenados en el medio indígena-campesino a partir del desmoronamiento del régimen gamonal, de la eliminación de las relaciones de producción precarias —que encontraban en los huasipungos su máxima expresión— y del establecimiento de un nuevo marco de relaciones con el Estado marcaron un antes y un después que está en la base de la extensa redefinición de los campesinos como indígenas, así como de la consolidación de un sólido andamiaje organizativo en el medio rural; andamiaje en cuyo fortalecimiento jugaron a posteriori (ya en los años ochenta y noventa) un rol fundamental las agencias de desarrollo estatales y privadas, y que hasta el día de hoy es, para estas, objeto pre-

comparativas —al haber accedido a mejores y mayores porciones de tierra, como consecuencia de ser destinatarios directos de proyectos de desarrollo rural, o resultado del mayor acceso a la educación o a la formación profesional— hacia la capitalización-mercantilización de sus economías. Para el grueso de la población indígeno-campesina, sin embargo, la dislocación de sus economías tras la reforma obligó a buscar fuera del ámbito doméstico los complementos indispensables para garantizar su supervivencia.

24 Otro factor que debe tenerse en cuenta es que la población rural indígena emigró tras la reforma agraria menos con carácter definitivo que la blanco-mestiza, con lo que muchas parroquias andinas experimentaron, entre 1962 y 1990, un proceso de indianización responsable también de la fiebre etnicista que recorrió de norte a sur el callejón interandino a partir de las etapas finales de la lucha por la tierra (Zamosc, 1995: 25; Carrasco, 1993).

ferido de experimentación de las más sofisticadas modas en materia de de intervención socioeconómica sobre la realidad indígeno-campesina.

La historia de las formas de relación del Estado panameño con los pueblos indígenas que residen en sus fronteras difiere de la ecuatoriana, de hecho no se puede entender si no nos remontamos a los tiempos anteriores a 1903, en los que Panamá tan solo era una provincia de la Gran Colombia o una región de la República de Nueva Granada.

A finales del XIX, después de cuatro siglos de intentos fallidos de colonización, algunas de las zonas habitadas por los indígenas estaban, como bien muestra esta comunicación del Secretario del Estado de Panamá al Gobierno central en 1875, desatendidas y abandonadas a su suerte:

El territorio del Darién, que encierra indudablemente el secreto de la comunicación, es completamente desconocido para el Gobierno colombiano que ejerce en esa región una soberanía nominal… Ningún poder nos disputa hoi el dominio que tenemos sobre el territorio del Darién, pero ese dominio es nominal: los salvajes que habitan esas selvas, tan desconocidas hoi como cuando Colón encalló su carabela en las playas del Nuevo Mundo, lo desconocen i lo resisten.

Durante el período republicano, en el que Panamá formó parte de Colombia, la cuestión indígena no ocupó un lugar destacado en la agenda política del Estado. Pocas de las numerosas constituciones de la época dedicaron algunos artículos a la cuestión indígena. La Constitución federalista de 1863 dejaba claro en su artículo 18.4 que la civilización de los indígenas era competencia del Gobierno general y, en el 1878, que los territorios ocupados por tribus indígenas deberían regirse por una ley especial. Solo los que contaban con una población considerada civilizada superior a 3.000 habitantes podían enviar un emisario a la Cámara de representantes. La Constitución de 1886 —vigente en Colombia hasta 1991— rompió con esta tendencia federal volviendo a un modelo centralista sin referencias explícitas a los pueblos indígenas. La última ley colombiana que afectó a las poblaciones del istmo fue la Ley 89 del 25 de noviembre de 1890 destinada a regular «la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada» y organizar los cabildos indígenas.

Aunque no se desarrolló una política firme orientada a los asuntos indígenas, en algunos momentos, como en el Decreto de 19 de abril de 1826, se tuvo en cuenta la protección y civilización de los indígenas del Darién a través del comercio y de las misiones, y en otros se formularon medidas que aceptaban el derecho de los indígenas para mantener, por lo menos en parte, sus instituciones y espacios territoriales. Tal fue el caso del acuerdo que, el 10 de enero de 1871, firmaron los kunas con la Unión. Entre otras cosas, este convenio, que cristalizó en el Decreto del 19 de abril de 1871, garantizaba el acceso de los kunas a la instrucción y a los recursos naturales de su territorio, Tulenega. Pero también designaba a un comisario nacional encargado de proteger a los indígenas y explorar las posibles líneas para la construcción de vías interoceánicas. Aunque dicho convenio fue negociado directamente por los representantes indígenas, nunca llegó a ser totalmente efectivo. Sin embargo, es un buen ejemplo de que en el siglo xix, mientras Estados como Ecuador mantenían relaciones ventrílocuas con los indígenas, otros, como Panamá, ya identificaban claramente a las sociedades indígenas como sujetos políticos.

A partir de 1903, tras el nacimiento de la República de Panamá, las políticas hacia los pueblos indígenas se vieron marcadas por dos tendencias contradictorias: por un lado, la voluntad del Estado por civilizar las sociedades indígenas (educación, evangelización, integración en el sistema electoral, etc.); por el otro, la concesión de autonomías –basadas en el reconocimiento de Gobiernos indígenas y la concesión de un territorio– a los indígenas ante la falta de medios económicos y políticos para aculturarlos e integrarlos al desarrollo nacional y ante la presencia —y, por qué no decirlo, presión— de actores externos.

La negociación de una de las primeras comarcas indígenas, la de San Blas, entre 1925 y 1953, marcó substancialmente las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas panameños. El caso kuna, muy particular por razones históricas (precedentes acuerdos con el Gobierno de Bogotá en 1871), coyunturales (presencia de norteamericanos durante la revolución Tule de 1925 y posterior negociación con el Estado), geográficas (zona de frontera), sociopolíticas (formación de un grupo de jóvenes letrados indígenas con una gran capacidad diplomática) y organizativas (unión de las distintas facciones kunas en torno a una organización

representativa y legítima para todos los sectores: el Congreso General Kuna), se convirtió en el ejemplo a seguir en Panamá. A partir de los años setenta, tanto los pueblos indígenas como las agencias del Gobierno encargadas de los asuntos indígenas intentaron replicar las formas organizativas kunas en las sociedades ngöbe, buglé, emberá y wounaan. El cacique kuna Estanislao López, elevado a la categoría de Cacique Nacional Indígena, fue el encargado de recorrer, durante más de una década, las comunidades de los pueblos indígenas con más peso demográfico en Panamá —los emberá, wounaan, ngöbe y buglé— para convencerlos de la necesidad de adoptar el sistema de congreso como modelo de organización sociopolítica y de interlocución con el Gobierno central. Siguiendo este modelo, se institucionalizó el Congreso General de la Comarca Emberá-Wounaan en 1983, el Congreso General de la Comarca Kuna de Madungandi en 1996, el Congreso General de la Comarca Ngöbe Buglé en 1997 y el Congreso General de la Comarca Kuna de Wargandi en el 2000. Los nasos, con grandes aspiraciones comarcales, a pesar de contar con una estructura política fundamentada en el reconocimiento de la figura de un rey, también adoptaron el modelo estandarizado creando el Consejo Naso a finales de los años noventa. Nunca fueron, sin embargo, reconocidos oficialmente por el Gobierno panameño.

Para concluir con este apartado, es bueno señalar que Panamá, a diferencia de un buen número de países latinoamericanos, no ratificó ni el convenio 169 ni adoptó una nueva constitución pluricultural. Por lo tanto, a nivel formal, en los últimos años, los cambios, en lo que a los regímenes de ciudadanía se refiere, son mínimos. Sin embargo, si bien no podemos hablar de recortes a las autonomías indígenas existentes, sí podemos identificar un retroceso en las políticas de reconocimiento de gobiernos y territorios indígenas. Este retroceso se ve claramente ejemplificado con la no aprobación del Anteproyecto de Ley de la comarca Naso a principios del 2000 y la aprobación, en el 2009, de la Ley n.º 72 de Tierras Colectivas. Este cambio significa que las demandas de autonomía de los indígenas que han quedado fuera de las comarcas se ven reducidas a un mero reconocimiento administrativo de sus tierras como posesión colectiva. Ni sus tierras, recursos y territorios serán reconocidos en ningún momento como territorios indígenas, ni su organización sociopolítica será concebida como Gobierno indígena.

5. Sobre la articulación con otras redes y las sinergias por ellas desatadas

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta y la primera de los setenta, en plena efervescencia de la lucha por la tierra, la Iglesia católica asumió un rol protagónico en la canalización y resolución de muchos de los conflictos desatados en la sierra ecuatoriana en favor de los campesinos. Es muy remarcable, en este sentido, la orientación de la Iglesia de los Pobres que, desde la Diócesis de Riobamba (provincia de Chimborazo, la de mayor población indígena del país), impulsara en su día Monseñor Leónidas Proaño, el obispo de los Indios; así como la gestación de toda una pléyade de instituciones que, como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), el Centro de Estudios y Acción Social (CEAS) o el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), vieron la luz en aquellos tormentosos días. Todos estos organismos nacieron, pues, al calor de la apertura de la Iglesia; apertura explicitada en el pronunciamiento favorable de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para la ejecución de una reforma agraria en el país, e inmediatamente fortalecida por el ambiente progresista resultante del Concilio Vaticano II (1963) y de la III Conferencia del Episcopado Latinoamericano de Medellín (1968). En ese contexto, grupos de laicos y de religiosos comprometidos con la causa de campesinos e indígenas se empeñaron en fortalecer organizaciones no gubernamentales (ONG) que, como las citadas, tenían un marcado carácter reformista y podían constituirse en plataformas de apoyo a las reivindicaciones y movilizaciones de los sectores populares. Su labor fue clave en la posterior conformación del movimiento indígena, y eso en un doble sentido. Por una parte, en el caso específico de Chimborazo, por el apoyo que la Diócesis dio a las comunidades en su armazón organizativo: un somero rastreo por las actuales organizaciones quichuas pone de manifiesto que muchas de ellas hunden sus raíces en el impulso brindado por los sacerdotes proañistas al fortalecimiento de las estructuras asociativas del mundo indígena como herramienta de cambio social (FEEP, 1987). Por la otra parte, y más allá de la casuística particular de Chimborazo, por la puesta en funcionamiento de las mencionadas ONG que, hasta el día de hoy, han venido trabajando en pos de una concepción del desarrollo rural que ha tomado como referente

de sus objetivos a las comunidades y, básicamente, a las federaciones de comunidades (las llamadas organizaciones de segundo grado u OSG).

Además de todo el elenco de agentes emanados de la Iglesia progresista (sacerdotes conciliares, catequistas, alfabetizadores, promotores rurales), conviene no olvidar que, desde tiempo atrás, militantes destacados de la izquierda habían iniciado a través de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), creada en 1944 desde el Partido Comunista para impulsar el sindicalismo entre la población indígena, una labor importante en la formación de cuadros dirigentes indígenas. Es frecuente, por ejemplo, toparse en la memoria oral de quienes vivieron la etapa de las luchas agrarias de los sesenta y los setenta con la figura de los abogados y activistas de la FEI que asesoraban a los comuneros sobre las estrategias más eficientes de hacerse con la tierra, colaborando en la constitución de sindicatos campesinos en el interior o en los márgenes de los latifundios. El mismo Guerrero nos recuerda de qué manera la Federación se constituyó, de hecho, «en una suerte de aparato indigenista no estatal», es decir, en «un organismo de mediación, de expresión y traducción (una ventriloquia política) de sujetos sociales, los indios, carentes de reconocimiento (legalidad y legitimidad) y, por ende, de discurso reconocido y acceso directo al sistema político». De ahí el intento de la FEI de «desprivatizar y deslocalizar los conflictos agrarios, expulsarlos fuera de lo regional y llegar a los centros de decisión del Estado nacional» (Guerrero, 1993: 102-103).

Lo que nos parece más remarcable de todas estas experiencias es que, a trazo grueso, en lugar de disolver las identidades, las reforzaron; en vez de fortalecer la constitución de una comunidad imaginada nacional mestiza, desataron procesos de reafirmación (y reinvención) identitaria indígena. Esto permite reflexionar sobre la importancia que los diferentes modelos de intervención indigenista tuvieron en la conformación en el medio andino de verdaderos intelectuales orgánicos, en el sentido gramsciano del término, que jugaron un rol clave en la lucha por la tierra y en la construcción de un sujeto de acción colectiva amparado bajo el paraguas de lo indígena. En la articulación de esa élite campesina de intelectuales orgánicos, que se convirtieron en los primeros organizadores de sindicatos, comunas y asociaciones y que se erigieron como los mediadores entre el complejo mundo de los peones de hacienda y el de

sus aliados externos contra la oligarquía terrateniente, muchos fueron los que contribuyeron a su adoctrinamiento estratégico: tanto los promotores católicos como los activistas de la FEI establecieron engarces organizativos con las comunidades indígenas, apoyaron el tupido tejido de solidaridades domésticas y comunitarias e impulsaron la promoción de líderes a menudo a través de los dirigentes consuetudinarios[25].

La historia de la articulación del movimiento indígena panameño con otras redes no difiere mucho de la ecuatoriana, pues también empieza en el momento de su nacimiento. Aunque antes de los años setenta el pueblo kuna había iniciado contactos transnacionales con organizaciones panindianistas[26], hasta ese momento no existía un movimiento con pretensiones de romper las fronteras interétnicas. No podemos analizar el surgimiento de las organizaciones indígenas civiles sin tener en cuenta el golpe militar del general Torrijos en 1968 o la influencia de la teología de la liberación. El discurso antiimperialista y revolucionario torrijista en torno a la recuperación del canal llegó a tener una gran influencia sobre la nueva generación de jóvenes indígenas que entraron en el instituto y la universidad desde finales de los sesenta. El proceso de negociación con los Estados Unidos propició el nacimiento de nuevas organizaciones indígenas, como el Movimiento de la Juventud Kuna (MJK), fundado en 1972 para promover la participación política juvenil kuna y cumplir con los objetivos del torrijismo. Estas nuevas organizaciones, gracias al apoyo del Gobierno militar, lograron captar un número considerable de indígenas que estudiaban o trabajaban en la ciudad. Lejos de sus comunidades de origen, esta nueva generación de líderes fue tomando consciencia del problema nacional, hasta el punto que algunos llegaron a enrolarse en el partido comunista y cursaron estudios en países que, como la Unión Soviética, simpatizaban con el régimen torrijista. A partir de asociaciones indígenas nacidas en la ciudad, los jóvenes ngöbe-buglés, kunas y emberás se movilizaron a nivel local y nacional y entraron a formar parte

25 El propio Gramsci destacó la importancia de los contactos e interconexiones con agentes externos en la formación de los intelectuales orgánicos (1974: 392-393).

26 En la década de los años cuarenta los kunas se vincularon a un movimiento panindígena pionero, la League of Nations of Northamerican Indians. Poco se sabe sobre esta organización. Un artículo de Crum (2006), algunas referencias en Deloria (1975) y en la tesis de doctorado de Martínez Mauri (2007) son los únicos textos que recogen la historia de esta organización.

de las organizaciones civiles como emigrantes, campesinos o estudiantes, pero no como indígenas.

La falta de unidad del movimiento indígena panameño está muy relacionada con el marco ideológico en el que surgieron estos primeros movimientos sociales en Panamá. La ideología marxista del Partido del Pueblo impidió que en este primer momento aflorara un movimiento indígena con reivindicaciones adaptadas a las particulares necesidades de los pueblos originarios. A partir de los años ochenta, una nueva generación de jóvenes indígenas tomó las riendas de los movimientos sociales de corte izquierdista y se fue alejando de las ideas comunistas. Este distanciamiento fue acompañado por el apoyo y las informaciones que proporcionaban las nuevas organizaciones indígenas transnacionales que se estaban constituyendo en Centroamérica y América del Sur. Las ideas que circulaban en el exterior pronto entraron en contradicción con la formación marxista-leninista que les había proporcionado el Partido del Pueblo, pero se correspondían con sus propias críticas a la ideología comunista. Críticas que ponían en duda la homogeneidad que predicaba el comunismo, hablaban de diversidad cultural y de problemas compartidos por todos los pueblos indígenas del mundo. Los jóvenes indígenas se dejaron seducir por esta nueva doctrina y pronto se dieron cuenta de que «el movimiento indígena debía ser un movimiento separado completamente de las tendencias políticas». Así que, en lugar de continuar propagando las ideas unificadoras del partido del pueblo, se propusieron «enarbolar la bandera del indianismo» (entrevista a Marcial Arias, Panamá 23-12-02).

Esta nueva generación de jóvenes indígenas urbanos fue la encargada de asegurar la transición de movimientos sociales revolucionarios a movimientos indianistas. Gracias a las alianzas que llegaron a establecer con las organizaciones indígenas y las ONG extranjeras, al cabo de poco tiempo se convirtieron en los fundadores de las primeras ONG indígenas: organizaciones que brindaban información y asesoraban a los que estaban interesados en la causa de los indígenas panameños. Una causa que se alejaba de las preocupaciones cotidianas de las comunidades, y se acercaba cada vez más a los debates internacionales sobre los derechos indígenas.

La Iglesia católica, por su parte, también marcó el camino que seguirían los movimientos indígenas panameños a partir de los años setenta. Después de una profunda crítica interna, sectores jóvenes, progresistas y, a veces, indígenas de la Iglesia impulsaron un cambio en la manera de entender la fe y la convivencia con las creencias indígenas. Los misioneros de los pueblos indígenas, claretianos y jesuitas en su mayoría, iniciaron una transición de una pastoral indigenista —en la que los indígenas eran tan solo objeto de evangelización— a una pastoral indígena, en la que los indígenas pasaron a ser sujetos de la misma. En este contexto, apoyaron a las incipientes organizaciones de jóvenes indígenas y fortalecieron las estructuras políticas tradicionales de sus pueblos.

6. Los pueblos indígenas y el aparato del desarrollo bajo el neoliberalismo

Liberalización y apertura son dos de las palabras mágicas de la ortodoxia neoliberal. En su nombre, se ha procedido en toda América Latina —con titubeos más o menos intensos, según los países— a desproteger los mercados internos de insumos y producciones, así como a consolidar un marco jurídico capaz de garantizar el funcionamiento de un verdadero mercado de tierras plenamente capitalista[27]. Dicho proceso vino acompañado de un repliegue del Estado sin precedentes en el ámbito de las políticas de desarrollo, facilitando así la proliferación de nuevos agentes en el medio rural —ONG de toda clase y orientación— que van a ir suplantando poco a poco al Estado en unas esferas de actuación casi desdeñadas por los poderes públicos. Hemos asistido, como sin saberlo, en suma, a una privatización en toda regla de las políticas y las iniciativas en desarrollo rural. Buena muestra de ello es la proliferación y la entrada masiva en escena de esta clase de organizaciones a partir de los inicios de la década de los ochenta. Los datos aportados por Jorge León (1998) para el caso ecuatoriano son bien ilustrativos al respecto: casi tres cuartas partes (el 72,5%) de las ONG que hicieron aparición en Ecuador a lo largo del siglo xx (hasta 1995) vieron la luz entre 1981 y 1994; es decir,

27 Este último aspecto ha supuesto romper el pacto agrario del Estado con los campesinos, pacto a través del cual se había acostumbrado a mitigar —que no eliminar, ni mucho menos— los conflictos y a garantizar la paz social durante el dilatado período desarrollista. Esa fue al menos la primera consecuencia de las contrarreformas privatizadoras de México (1992), Perú (1993), Ecuador (1994) y Bolivia (1996).

a la par de la puesta en marcha de las diferentes políticas de ajuste ensayadas desde 1982.

En el medio andino, esas ONG tuvieron un papel muy activo en la articulación de federaciones de organizaciones de base (las OSG) como contrapartes de sus proyectos. La razón última tiene que ver con el hecho de que estas plataformas son estructuras manejables —ni muy pequeñas (e irrelevantes en términos del impacto de la intervención), ni excesivamente grandes (lo que aumentaría el riesgo de diluir los resultados)—, aparentemente bien coordinadas con las bases que las integran y que, a juzgar al menos por la retórica de sus líderes, condensan todas las virtudes emanadas del comunitarismo con que tantas veces han sido estereotipados los campesinos andinos desde posiciones idealistas. En una investigación anterior sobre la relación entre las ONG y el andamiaje organizativo indígena en base a una muestra de 170 agencias interventoras con un total de 405 proyectos activos de desarrollo rural a finales de la década de 1990 (Bretón, 2001), pudimos constatar la existencia de una sólida tendencia a concentrar los proyectos y las inversiones en las parroquias más indígenas de la sierra. A pesar de que la pobreza rural se encontraba ampliamente redistribuida a lo largo del callejón interandino, parecía que, con alguna excepción, eran los espacios rurales mayoritariamente quichuas los principales beneficiarios de la cooperación al desarrollo.

De manera lógica, pues, los ámbitos más visitados por las ONG y con mayor población indígena eran los que presentaban mayor densidad organizativa, medida tanto en el número como en la fortaleza aparente de sus OSG: el efecto de atracción que la etnicidad ejercía sobre las ONG, y que se traducía en su concentración sobre las zonas de predominio quichua, coadyuvó a un rápido proceso de fortalecimiento organizativo sobre el medio rural. Proceso que fue consecuencia de la forma de operar de las agencias de desarrollo y que sirvió para que algunos investigadores vinculados al Banco Mundial concluyeran que una de las características del campesinado indígena era su alta densidad en capital social y que, por ende, una de las prioridades del Banco debía ser su fomento en aras de alcanzar el empoderamiento y la mejora de las condiciones de vida de esa población rural étnicamente diferenciada (Bebbington y Carroll, 2000; Carroll, 2002 y 2003). La realidad, sin embargo, distaba mucho de

esa imagen edulcorada de las OSG. Hacen falta más trabajos de carácter etnográfico sobre su naturaleza, sobre el complejo haz de relaciones que se ha ido entretejiendo entre las dirigencias y las bases, así como sobre los vínculos entre esas dirigencias-mediadoras y las agencias de desarrollo. Por el momento, estamos en condiciones de afirmar 1) que buena parte de las OSG se han constituido gracias a la promoción, apoyo e inducción de instituciones foráneas ligadas a programas de desarrollo, lo cual significa que las motivaciones para su existencia son externas, ya que abarcan desde la puesta en funcionamiento de proyectos productivos hasta el proselitismo religioso; 2) que cada OSG compite con otras OSG por mantener e incrementar su «clientela» (sus bases), y se producen, por lo tanto, desencuentros, desavenencias, rupturas, escisiones y conflictos; 3) que su dependencia funcional de la obtención de recursos del aparato del desarrollo ha comportado la substitución paulatina de una dirigencia indígena militante, ideologizada e identificada con un perfil político-reivindicativo, por otra de carácter tecnocrático, alejada de los viejos intelectuales orgánicos y convertida en un sector de mediadores profesionales más interesado por las características y la envergadura de los proyectos por implementar que por un cuestionamiento del modelo proyectista o del abandono del Estado de sus obligaciones sociales. Todo ello, en suma, ha ejercido un poderoso influjo de cara a canalizar las reivindicaciones del movimiento indígena hacia andariveles asumibles por el modelo hegemónico.

En cualquier caso, conviene no perder de vista que el hecho de que la etnicidad se convirtiera en un polo de atracción de inversiones en materia de desarrollo, fortaleció las organizaciones indígenas en Ecuador en cuanto que «sujetos prioritarios» de las intervenciones del aparato del desarrollo, facilitó el establecimiento de todo un sector de dirigentes indígenas en puestos de gestión y/o de control de muchos de esos recursos[28] y contribuyó activamente a ir vaciando de contenido clasista

28 Sobre todo a partir de la creación del Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) en 1998, organismo público encargado de coordinar buena parte de las políticas de desarrollo orientadas a los pueblos indígenas, o a través de su participación en macroproyectos financiados por grandes organismos multilaterales. Es importante señalar a título de ejemplo que Ecuador fue el país elegido por el Banco Mundial para ensayar las virtudes del «etnodesarrollo» a través del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) que, entre 1998 y el 2004 constituyó el pilar de las políticas de desarrollo sobre esos colectivos. De este último son destacables sus resultados inocuos en lo que al «combate contra la pobreza» se refie-

muchas de las reivindicaciones históricas del movimiento indígena (sin cabida en el campo de juego delimitado por el proyectismo), etnificando los discursos y haciendo encajar las demandas (y los logros) de la CONAIE dentro de lo que Hale ha calificado como el imaginario del «indio permitido» (Hale, 2004).

En Panamá, los efectos de las políticas de desarrollo sobre la organización e institucionalización del movimiento indígena nacional son comparables con los de Ecuador. La transformación, a finales de los años noventa, de la única organización que hasta el día de hoy ha logrado aglutinar a todos los congresos indígenas, la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), ilustra este proceso. La COONAPIP, aunque surgió en torno a un proyecto de futuro común en un contexto marcado por la invasión norteamericana de Panamá de 1989 y el V Centenario, y a pesar de que durante sus primeros años de vida fue muy activa en el escenario político presionando a la Asamblea Legislativa para que abordara los anteproyectos de Ley de Wargandi y de la Comarca Ngöbe Buglé, la Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala, la legalización de los territorios de comunidades emberá que estaban ubicados fuera de la comarca emberá y la ratificación de convenios internacionales en beneficio de los pueblos indígenas —como el 169 de la OIT—, pronto se transformó en una instancia más preocupada por la gestión de fondos internacionales que por la denuncia política. Este cambio coincidió con la ejecución de un programa financiado por la Unión Europea para el fortalecimiento institucional, denominado Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas de Centroamérica (PAPICA). En el momento en que la COONAPIP se convirtió en la contraparte nacional del programa, empezaron a surgir divergencias muy significativas entre los pueblos que la integraban, hasta el punto de que el Congreso General de la comarca de Kuna Yala dejó la coordinadora. Aunque muchos pensaron que el abandono del Congreso General Kuna acabaría con la COONAPIP, la organización se debilitó, pero continuó activa representando al Congreso Emberá, Congreso Kuna de Madungandi, Kunas de Wargandi y Dagargunyala, Congreso General Ngöbé Buglé y Consejo Naso. En el año 2009, coincidiendo con la disponibilidad de fondos para programas REDD del Banco Mundial, Naciones Unidas y la Deutsche

re, así como sus efectos sobre la cooptación de líderes y por su naturaleza de correa de transmisión del proyectismo (Ver Bretón, 2005).

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), se intentó revitalizar la COONAPIP favoreciendo el relevo del liderazgo, la renovación del equipo técnico y la reintroducción del Congreso General Kuna. Esta reestructuración comportó que los órganos de representación de la coordinadora no fueran ocupados por técnicos, sino por las autoridades de los pueblos indígenas elegidas por sus instituciones. Sin embargo, con la gestión de los fondos destinados a los programa REDD[29] volvieron a surgir numerosas diferencias en el seno de la COONAPIP, hasta el punto de que en febrero del 2013 esta instancia comunicó a ONU-REDD su decisión de retirarse del programa.

Además de los efectos de la cooperación al desarrollo en el ámbito nacional, en Panamá el proyectismo y la emergencia de ONG integradas por profesionales indígenas también han suscitado el nacimiento de nuevas tensiones entre los sectores tradicionalistas (congresos generales y organizaciones locales de diversa tipología) y estos supuestos nuevos representantes indígenas. Un ejemplo de estas tensiones es la competencia, por la representatividad política y los fondos de la cooperación, entre las ONG kunas —unas 90 a mediados de la década del 2000— y el Congreso General de la Comarca de Kuna Yala. Esta situación de competencia muestra hasta qué punto la emergencia de estas nuevas instancias —tanto políticas como económicas— obedece, una vez más, a factores tales como el cambio del rol del Estado nación, las iniciativas de algunos profesionales kunas por crear nuevas fuentes de trabajo y la presencia de entes donantes (agencias internacionales, ONG de países del norte, etc.) (Martínez Mauri, 2005).

7. Algunas reflexiones finales

Sin menoscabo de la importancia que en la historia del movimiento indígena ecuatoriano han tenido las plataformas reivindicativas amazónicas —ahí queda la célebre Federación Shuar, nacida de la mano de los misioneros salesianos en la década de 1960 (Martínez Novo, 2007)— o la adopción del modelo de raigambre andina de «comuna campesina» (reconocida por el Estado desde 1937) por parte de grupos étnicos costeños tan remarcables como los tsáchilas (Ventura, 1996), lo cierto es que

29 REDD: United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation.

la densidad organizativa de los pueblos quichuas de los Andes —cristalizada desde 1972 en el ECUARUNARI— ha sido un elemento central en la conformación de la CONAIE. La concentración de población quichua a lo largo del callejón interandino, literalmente la columna vertebral del país, es una condición objetiva insoslayable a la hora de examinar las causas que condujeron a la consolidación de una macroestructura poliétnica de esta naturaleza. Planteado de manera contrafactual, podría afirmarse que de no haber sido por esa circunstancia, difícilmente hubiéramos conocido una confederación como esta[30].

Centrando la atención en el mundo andino, e intentando responder a la pregunta de cómo se logró, partiendo del régimen de hacienda, articular una identidad colectiva «indígena» capaz de convertirse en un vector político de primera magnitud, hay que fijarse en la naturaleza de la relación cambiante del Estado con esos grupos, al menos, desde su «liberación» de tal sistema de administración de poblaciones. Esto equivale a plantear el problema en términos de cómo se operó su salida de la administración privada y su paso a la esfera nacional y su posterior conversión en actor político recurrente. La reforma agraria jugó un papel clave, por lo que representó en términos de acelerar los procesos de diferenciación interna del campesinado indígena y, con ello, de sentar las bases de la conformación de una nueva élite mediadora que, más adelante, consolidó su estatus de la mano de su interlocución con el aparato del desarrollo y con las más altas instancias del poder político nacional. En ese proceso, jugó además un papel muy remarcable todo el elenco de actores que, desde el Partido Comunista hasta la Iglesia progresista en un primer momento, y la pléyade de cooperantes, capacitadores y técnicos desembarcados en la era dorada de las ONG, apostaron por construir y reforzar una arquitectura organizativa muy peculiar. Muy peculiar porque, suponiéndosele emanada del *ethos* andino, fue un constructo ad hoc inducido por el modus operandi del aparato del desarrollo: ahí el sentido práctico de dirigencias e indígenas de a pie fue encomiable, sobre todo teniendo en cuenta su condición mayoritaria de subalternos. Es precisamente esa condición de subalternos racializados como inferiores por los sectores blanco-mestizos la que facilitó, en los escenarios de la migración estacional también abiertos (cuando menos ampliados) tras la reforma

30 Claro que, siendo tal vez indispensable, esa no es condición suficiente: ahí está el caso del Perú, sin ir más lejos.

agraria, el reconocimiento mutuo como «indígenas» y la posibilidad de trascender las altas montañas y de verse reflejados en los rostros de quienes, como ellos, eran igualmente vilipendiados, humillados y excluidos en las tierras bajas por «indios».

Al comparar esta situación con el contexto panameño, caracterizado por la posición periférica —tanto desde un punto de vista geográfico, como económico— de la población indígena, nos damos cuenta de la importancia de los procesos históricos abordados desde la *longue durée* para entender la conformación de plataformas pluri —o monoétnicas. Solo desde esta perspectiva podemos entender la historia de las autonomías indígenas en Panamá —muy marcada por la trayectoria política del pueblo kuna desde el siglo XIX—, la tardía emergencia de un incipiente movimiento indígena nacional arropado por actores tan divergentes como el torrijismo y la Iglesia de la teología de la liberación, y, *last but not least*, la falta de legitimidad —ante las organizaciones políticas indígenas, pero no ante el aparto de desarrollo— de la única organización indígena nacional. En definitiva, en este trabajo queremos plantear nuevamente que la alianza —estratégica y al mismo tiempo conflictiva— entre los pueblos indígenas ecuatorianos, al igual que la lucha en solitario de los pueblos indígenas de Panamá, no puede entenderse sin ir más allá de la influencia de la globalización en las dinámicas locales. Para entender estos complejos procesos históricos, es necesario analizar múltiples factores, entre los que se cuentan las relaciones con el Estado, las fronteras interétnicas y el lugar que ocupa el indígena y lo indígena en el imaginario nacional.

Bibliografía

Assies, W. (2005) «Two Steps Forward, One Step Back. Indigenous Peoples and autonomies in Latin America». En *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, eds. M. Weller y S. Wolff, 180-212. New York & London: Routledge.

Báez, S., y V. Bretón (2006) «El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra». *Ecuador Debate* 69: 19-36.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007) *El subregistro de ciudadanos, Informe final*. Consultoría a cargo de María del Carmen Tamargo, BID.

Barre, M.Ch. (1985) *Ideologías indigenistas y movimientos indios*. México: Siglo XXI.

Barsky, O. (1988) *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Bebbington, A. y Th. Carroll (2000) «Induced social capital and federations of the rural poor». *Social Capital Initiative Working Paper No. 19*. Washington: World Bank.

Bourgeois, Ph. (1988) «Conjugated Oppression: Class and Ethnicity among Guaymí Banana Workers». *American Ethnologist* 15(2): 328-248.

Bretón, V. (2005) *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: la experiencia PRODEPINE*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

— (2001) *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito: FLACSO.

Carrasco, H. (1993) «Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena». En *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, ed. CEDIME, 29-69. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Carroll, Th. F. (2003) «Tales of Collective Empowerment in the Andes». Paper Prepared for Delivery at the *2003 Meeting of Latin American Studies Association*. Dallas, March 27-29.

Carroll, Th. F. (ed.) (2002) *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones indígenas en la Sierra ecuatoriana*. Quito: Thomas F. Carroll Editor.

Crum, S.J. (2006) «Almost Invisible: The Brotherhood of North American Indians (1911) and the League of North American Indians (1935)». *Wicazo Sa Review* 21(1): 43-59.

Chiriboga, M. (1987) «La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos». *Coloquio Las Sociedades Rurales Hoy*. México.

Chisaguano, S. (2006) *La población indígena del Ecuador. Análisis de estadísticas socio-demográficas*. Quito: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Deloria Jr. V. (1975) [1969] *El general Custer murió por vuestros pecados. Un manifiesto indio*. Barral Editores, Barcelona.

Díaz Polanco, H. (1997) *Indigenous peoples in Latin America: the quest for self-determination*. Westview Press, Boulder.

Favre, H. (1996) *L'Indigénisme*. Paris: Presses Universitaires de France.

FEEP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) (1987) *Programa Regional Riobamba. Apoyo al autodesarrollo campesino*. Riobamba: FEEP.

González, M. (2010) «Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América». En González, Burguete y Ortiz (coords.) *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Ed. Abya Yala pp.35-63.

Gramsci, A. (1974) *Antología*. México: Siglo XXI.

Guerrero, A. (1997) «'Se han roto las formas ventrílocuas de representación'. Conversación con Andrés Guerrero». *Iconos* 1: 60-66.

— (1995) «El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política». *Marka* 89-123. Quito: Instituto de Historia y Antropología Andinas.

— (2000) «El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescriptura». En *Etnicidades*, ed. Andrés Guerrero, 9-60. Quito: FLACSO.

Guerrero, A. (1993) «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador». En *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, ed. CEDIME, 91-112. Quito: Abya-Yala.

— (2001) «Los linchamientos en las comunidades indígenas: ¿la política perversa de una modernidad marginal?». *Ecuador Debate* 53: 197-226.

— (2010) *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / FLACSO Ecuador.

Hale, Ch. (2004) «Rethinking Indigenous Politics in the Era of the *Indio Permitido*». *NACLA Report on the Americas* 38(2): 16-22.

Heckadon, S. (1982) «Quiénes son los Indígenas?». En VV.AA: *El Pueblo Guaymi y su Futuro,* CEASPA, Panamá.

Herlihy, P. (1995) «La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de comarca y los derechos indígenas». *Mesoamerica*, 29: 77-93.

Herrera, F. (2012) «La evolución de las demandas indígenas sobre la tierra y las respuestas del Estado en Panamá». *Revista Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, n.º 17 (1) : 44-59.

Jordan, O. (2010) «Entré durante el día y salí por la noche: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado». En González, Burguete y Ortiz (coords.) *La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Quito: Ed. Abya Yala pp. 509-561.

Knapp, G. (1991) *Geografía quichua de la Sierra del Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Leis, R. (2003) «Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía». Proyecto Latautonomy. Documento inédito. <http://www.latautonomy.org/la_prel.htm>.

Lentz, C. (2000) «La construcción de la alteridad cultural como respuesta a la discriminación étnica. Caso de estudio en la Sierra ecuatoriana». En *Etnicidades*, ed. Andrés Guerrero, 201-233. Quito: FLACSO.

— (1997) *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la Sierra ecuatoriana*. Quito: Abya-Yala.

León Guzmán, M. (2003) «Etnicidad y exclusión en Ecuador: una mirada a partir del censo de población de 2001». *Íconos* 17: 116-132.

León, J. (1998) «Contexte social et cycle politique: les ONG en Équateur». In *ONG et développement. Société, économie, politique*, ed. Jean Paul Deler, 659-671. Paris: Karthala.

Martínez Mauri, M. (2005) «¿Competencia o complementariedad? Las ONG indígenas y las organizaciones tradicionales kunas en Panamà». En *Las ONGS en la reflexión antropológica sobre el desarrollo y viceversa. Perspectivas africanas y latinoamericanas.* Actas del X Congreso de Antropología. Eds. Bretón Solo de Zaldívar, V. and López Bargados, A. Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español, Fundación el Monte, ASANA; Sevilla.

— (2007) *De Tule Nega a Kuna Yala. Mediación, territorio y ecología en Panamá, 1903-2004.* Ph.D. diss., Universitat Autònoma de Barcelona y École des Hautes Études en Sciences Sociales. Barcelona, Paris.

— (2011) *La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos xvi-xxi)*. SENACYT, Panamá-Editorial Abya Yala, Quito-Ecuador.

— (2012) «The Social and Political Construction of Racial and Ethnic Categories in National Censuses of Panama, 1911-2010». Sabine Kradolfer y Luis Fernando Angosto, *Everlasting countdowns: race, ethnicity and national censuses in Latin American states* Cambridge: Cambridge Scholars Publishing: 155-184.

Martínez Novo, C. (2007) «¿Es es multiculturalismo estatal un factor de profundización de la democracia en América Latina?: una reflexión desde la etnografía sobre los casos de México y Ecuador». En *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, eds. Víctor Bretón, Francisco García, Antoni Jové and María José Vilalta, 182-202. Madrid: La Catarata.

— (2014) «Censos, movimientos sociales y proyectos de manejo de la diversidad en el Ecuador post-neoliberal». Paper Prepared for Delivery al the *2014 Meeting of Latin American Studies Association*. Chicago, May 21-24.

Montoya, R. (1992) *Al borde del naufragio. Democracia, violencia y problema étnico en el Perú*. Lima: SUR Casa de Estudios del Socialismo.

OC–Oficina del Censo, Contraloría General de la República (1943) Censo de Población 1940, informe preliminar. Panamá: Imprenta Nacional.

Pallares, A. (2002) *From Peasant Struggles to Indian Resistance. The Ecuadorian Andes in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Roldan Ortega, R. (2000) *Pueblos Indígenas y Leyes en Colombia. Aproximación crítica al estudio de su pasado y presente*. OIT, Gaia Foundation, COAMA, UE. Colombia.

UNICEF (2009) *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimiento de niños y niñas indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá.* Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

Van Cott, D.L. (1996) Desafiant Again: indigenous peoples and Latin American Security. McNair Paper 53. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington.

— (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

— (2001) «Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America». *Studies in Comparative International Development*, 34 (4): 30-58.

Veltmeyer, H. (1997) «New Social Movements in Latin America: The Dynamics of Class and Identity». *The Journal of Peasant Studies* 25 (1): 139-169.

Ventura, M. (1996) «La organización communal en un grupo indígena de las tierras bajas: el caso tsáchila del occidente ecuatoriano». En *La gestión comunal de recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*, ed. Marie Noëlle Chamoux y Jesús Contreras, 439-473. Barcelona: Icaria.

Wali, A. (1995) «La política de desarrollo y las relaciones entre región y Estado: el caso del Oriente de Panamá, 1972-1990». *Mesoamerica* 29: 125-158.

Wickstrom, S. (2003) «The politics of development in Indigenous Panama», *Latin American Perspectives*, 131, 30 (4): 43-68.

Yashar, D.J. (2007) «Resistance and Identity Politics in an Age of Globalization». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610: 160-181.

— (2005) *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.

Zamosc, L. (1995) *Estadística de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Población rural, indicadores cantonales y organizaciones de base*. Quito: Abya-Yala.

Datos de los autores

Víctor Bretón Solo de Zaldívar es profesor titular de Antropología Social de la Universitat de Lleida y coordinador del Grupo Interdisciplinar de Estudios de Desarrollo y Multiculturalidad (GIEDEM) de esa misma universidad. Desde el 2013 es profesor emérito honorario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Ecuador. Sus líneas de investigación han corrido alrededor de la visión crítica del desarrollo, la evolución de las economías campesinas y la emergencia y consolidación de los movimientos étnicos en América Latina. Ha hecho trabajo de campo en Cataluña, México y Ecuador. En los últimos veinte años ha centrado el foco de su interés en la casuística desatada en los Andes equinocciales a tenor de los procesos contemporáneos de politización de la etnicidad. Entre sus trabajos más remarcables son destacables los libros Tierra, Estado y Capitalismo (Editorial Milenio, 2000), Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos (FLACSO Ecuador, 2001), Capital social y etnodesarrollo en los Andes (Centro Andino de Acción Popular, 2005) y Toacazo. En los Andes equinocciales tras la reforma agraria (FLACSO y Abya Yala, 2012), así como el volumen coordinado Saturno devora a sus hijos: miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas (Icaria, 2010).

Mònica Martínez Mauri. Actualmente Mònica Martínez Mauri es investigadora posdoctoral en el marco del Programa Juan de la Cierva (2011) del Ministerio de Economía y Competitividad del Estado español en el Grupo de Estudios sobre Culturas Indígenas y Afroamericanas

(CINAF) de la Universitat de Barcelona. En el 2007 obtuvo su doctorado en Antropología Social en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Anteriormente cursó estudios de tercer ciclo en el Institut Universitaire d'Études du Développement de Ginebra. Desde el año 1999 realiza trabajo de campo en la comarca de Kuna Yala (Panamá). Sus investigaciones y publicaciones tienen como ejes centrales la mediación cultural en contextos marcados por la cooperación al desarrollo, las representaciones del medioambiente, la gestión local del turismo y la implementación de derechos indígenas. Ha publicado dos monografías sobre historia y ecología kuna: La autonomía indígena en Panamá: la experiencia del pueblo kuna (siglos XVI-XXI) y Kuna Yala, tierra de mar. Ecología y territorio indígena en Panamá (Abya Yala, 2011).

Mònica Martínez Mauri forma parte del Grupo de Investigación Antropología e Historia de la Construcción de las Identidades Sociales y Políticas (AHCISP) de la UAB y del Grupo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo y Multiculturalidad (GIEDEM) de la Universitat de Lleida.

Los pueblos indígenas y la disputa por la soberanía. El caso de México como referencia

Marco Aparicio Wilhelmi
Universitat de Girona
marco.aparicio@udg.edu

Resumen:

Cuando hablamos de soberanía, en realidad debemos referirnos a las disputas por la soberanía, a soberanías fragmentadas, a ámbitos de poder que descentran el proyecto del Estado nación contemporáneo. Este descentramiento se produce tanto hacia arriba, esto es, hacia instituciones supranacionales y poderes transnacionales, como hacia abajo, lo que genera una permanente tensión de legitimidades entre distintos centros de poder y de decisión.

En el caso de México, este fenómeno se viene produciendo a partir de la tensión entre distintos polos. Frente al polo de la institucionalidad estatal, dada su incapacidad para garantizar el bien común, aparecen otros espacios cuya diferencia esencial reside en su legitimidad democrática. Por una parte, tenemos los poderes de naturaleza criminal y mafiosa, el espacio del narcotráfico, que ha generado sólidas redes de poder, muchas de ellas vinculadas a la propia institucionalidad estatal. Por otra parte, tenemos las expresiones de autoorganización popular, que se erigen como sujetos colectivos que reivindican y, al mismo tiempo, buscan formas de autotutela de sus derechos, tanto colectivos como individuales.

Esta situación nos lleva a hablar de la lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas en México como referente de un debate más global.

Palabras clave:
Pueblos indígenas, derechos colectivos, libre determinación, diversidad cultural.

> Para nosotros la autonomía es el alma y el corazón de la resistencia en nuestros pueblos, es una nueva forma de hacer política, de [la] construcción y de [el] desarrollo de la democracia produce con justicia y libertad.
>
> (Base de Apoyo del Municipio Zapatista «17 de noviembre»)

1. Introducción: la soberanía en disputa

Formalmente, la noción de soberanía, de poder soberano, se vincula a la existencia de un poder que no conoce ningún otro superior. Así, se habla de «soberanía de los estados» como punto de llegada de un proceso histórico de concentración del poder político en el aparato institucional estatal y que adquiere una doble dimensión: en su dimensión interna, la soberanía estatal se proyecta sobre cualquier sujeto individual o colectivo hacia el interior del propio territorio; en su dimensión externa, la soberanía estatal implica la igualdad (formal) entre todos los estados en el plano de las relaciones internacionales.

Asimismo, de la idea de soberanía estatal emerge el principio de la unidad de poder político y de unidad jurídica: el Estado encarna el poder político de manera concentrada, unitaria, y ello trae como consecuencia que el único Derecho vigente y aplicable sea aquel que deriva de las instituciones del propio Estado (que produce o bien que reconoce el propio Estado).

Si bien la noción de soberanía ha sido siempre más una pretensión o un proyecto político (e ideológico) que una realidad, actualmente su debilidad o carácter incompleto es aún mayor, en el marco, por un lado, de la intensificación de las consecuencias de la globalización neoliberal y,

por otro (aunque de manera relacionada), del proceso de deslegitimación del Estado como ente garante del bienestar colectivo.

Sin duda, esta situación varía enormemente en función de la realidad estatal a la que nos refiramos. En los países centrales del proyecto económico y social liberal-capitalista, los llamados «países desarrollados», la capacidad política estatal es mayor, aunque las exigencias de la competitividad y el «libre» comercio y la incidencia de la especulación financiera (por parte de entidades privadas) sobre la deuda pública desvirtúan incluso en esos casos la pretensión de soberanía.

En este contexto, no debe extrañar que cuando hablamos de soberanía, en realidad debamos referirnos a las disputas por la soberanía, a soberanías fragmentadas, a ámbitos de poder que descentran el proyecto del Estado nación contemporáneo. Este descentramiento se produce tanto hacia arriba, esto es, hacia instituciones supranacionales y poderes transnacionales, como hacia abajo, en una permanente tensión de legitimidades entre distintos centros de decisión.

En el caso de México, este fenómeno se viene produciendo a partir de la tensión entre distintos polos. Frente al polo de la institucionalidad estatal, dada su incapacidad para garantizar el bien común, aparecen otros espacios cuya diferencia esencial reside en su legitimidad democrática. Por un lado, tenemos los poderes de naturaleza criminal y mafiosa, el espacio del narcotráfico, que ha generado sólidas redes de poder, muchas de ellas vinculadas a la propia institucionalidad estatal. Por otro, tenemos las expresiones de autoorganización popular, que se erigen como sujetos colectivos que reivindican y al mismo tiempo buscan formas de autotutela de sus derechos, tanto colectivos como individuales.

Esta situación nos lleva a hablar de la lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas en México. Antes de proceder a ello, merece la pena subrayar que, pese a que sean los pueblos indígenas los sujetos que de manera más insistente y continuada hayan protagonizado estos procesos de resistencia y de construcción de alternativas, sus luchas deben enmarcarse en el conjunto de luchas sociales emprendidas hace tiempo en los países del Sur. El grito «Que se vayan todos», de la Argentina de inicios de 2000; el rechazo frontal al «mal gobierno» propio de las comunidades zapatistas en rebeldía, en el sudeste mexicano y, en general, la articulación concreta, cotidiana, de prácticas de subsistencia y

de resistencia; movimientos campesinos como el Movimiento de los Sin Tierra (MST) de Brasil; las luchas urbanas surgidas en todas las grandes ciudades recolectoras y generadoras de exclusión, y la multiplicidad de formas de continuidad comunitaria indígena, a lo largo y ancho del continente,[1] ponen de manifiesto el subdesarrollo europeo, «primermundista», cuando se trata de poner freno y trazar alternativas colectivas a la expropiación sistemática de bienes y servicios compartidos.

La pérdida de las instituciones sociales, su cooptación —cuando no aniquilación—, han llevado a que la reacción frente al ataque a la función social del Estado y de otras formas de realización del bien común se tenga que enfrentar en primer lugar a la necesidad de articular colectividad e institucionalidad social «desde abajo». En este contexto, mirar hacia el Sur, invirtiendo el sentido del flujo hegemónico de conocimientos y aprendizajes, deviene imprescindible. Es por esta razón que el ejemplo de los pueblos indígenas en su lucha por la libre determinación es hoy más que nunca una referencia imprescindible. El caso de México así lo atestigua y lo tomaremos como referencia para un debate más global.

1 Los ejemplos son innumerables: la Coordinadora del Agua de Cochabamba (Bolivia), que protagonizó en 2000 la «guerra del agua» contra su privatización; el Movimiento de Resistencia Mapuche en Chile y Argentina; el Consejo de Defensa de la Patagonia Chilena, que se opone a megaproyectos hidroeléctricos; la Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC) en Argentina, integrada por organizaciones sociales, indígenas, campesinas y asambleas ciudadanas, a modo de resistencia ante el avance de las transnacionales y la destrucción de los ecosistemas; la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) en Perú; la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras, Rurales e Indígenas y el Movimiento Agrario y Popular de Paraguay, que se oponen a las plantaciones transgénicas de soja; el Consejo Regional Indígena del Cauca, en Colombia, que lucha por los derechos indígenas y contra la impunidad de los actores armados; el Frente Nacional Guatemalteco contra las Represas; el Movimiento Nacional Anti-represas de El Salvador (MONARES); la Coordinadora Nacional de Resistencia Popular en Honduras, en torno al agua, la protección medioambiental, la reforma agraria y el respeto a los pueblos indígenas y negros; el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH); el Movimiento Mazahua, encabezado por mujeres indígenas en México por el derecho al agua; la Red Mexicana de Afectados por la Minería, entre tantos otros. Fuente: Navarro Trujillo, L. y Pineda Ramírez, C. (2009), «Luchas socioambientales en América Latina y México. Nuevas subjetividades y radicalidades en movimiento», *Bajo el Volcán*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, año 8, número 14, México: 86–94.

2. La libre determinación como derecho instrumental

2.1 La continuidad colonial reconocida

Se podría pensar que el debate sobre el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas debería haber concluido con la aprobación en septiembre de 2007 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Como es sabido, el artículo 3 de dicha Declaración reconoce sin ambages tal derecho, después de más de dos décadas de negociaciones entre representantes indígenas y gubernamentales.

Aunque no es poco, la Declaración solo ha podido plasmar en un texto internacional una reclamación histórica de los pueblos indígenas; en cualquier caso, pero estamos lejos de su realización. Hoy sigue siendo una pretensión, un ideal de difícil alcance, para muchos pueblos, y un principio evanescente para muchos gobiernos.

No obstante, hay que subrayar la trascendencia teórica, política y normativa del artículo 3 de la Declaración. Su enunciado incorpora literalmente el contenido del artículo 1 de los dos grandes Pactos Internacionales de Derechos (civiles y políticos; sociales, económicos y culturales, de 1966, PIDCP y PIDESC). La única diferencia es que el citado artículo 3 añade un adjetivo: «indígenas».

> Art. 3: Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Más allá de la importancia de que, por vez primera, un texto internacional de derechos humanos reconozca la libre determinación de los pueblos indígenas como derecho colectivo, debe subrayarse que dicho reconocimiento implica la aceptación de Naciones Unidas (de la práctica totalidad de los países que aprobaron la Declaración) de la tantas veces denunciada situación de «continuidad colonial» que han vivido los pueblos indígenas desde los procesos de independencia hasta la actualidad. En efecto, la doctrina internacionalista ha venido defendiendo que el artículo 1 del PIDCP y del PIDESC reconocía un derecho únicamente aplicable a los pueblos que en el año de su aprobación (1966) estaban aún sometidos a una dominación colonial. Esta doctrina, dominante durante todo este tiempo, se conoce con el nombre de la doctrina del agua azul o

agua salada, nombre que deriva de la idea de que entre pueblos colonizados y metrópoli colonial mediaba un océano.

La deducción es inmediata, y puede plantearse a modo de silogismo deductivo: *a)* durante casi cuarenta años se ha venido defendiendo que el reconocimiento del derecho a la libre determinación es de los pueblos sometidos a dominación colonial; *b)* en 2007 se aprueba una Declaración de derechos que recoge literalmente el mismo precepto, solo que aplicado a los pueblos indígenas. Conclusión: el texto aprobado viene a reconocer la continuidad colonial en la que se hallan los pueblos indígenas, esto es, su subordinación a dinámicas de exclusión política, social y económica por parte de la sociedad (y la cultura) dominante.

La conclusión es contundente, ya que se parte de la idea de que los derechos que recoge la Declaración de Naciones Unidas deben entenderse como factores de realización de la libre determinación, punto de llegada de los pueblos.

2.2 La lucha por la libre determinación de los pueblos indígenas[2]

«Libre determinación», «autodeterminación», «autogobierno», «autonomía», etc. son términos que, aunque con matices propios, condensan el contenido de las reivindicaciones que, especialmente en las últimas dos décadas, vienen formulando de manera concisa los pueblos indígenas en múltiples foros y a través de distintas formas de expresión.

La claridad y contundencia con que la lucha por la autonomía se ha situado en la primera línea no solo de la agenda política en términos específicos, sino de la actitud vital, cotidiana, que, con distintas intensidades, tiempos y espacios, los pueblos indígenas asumen (en realidad ya desde hace mucho tiempo), nos empuja a reflexionar sobre las implicaciones que el reconocimiento de tal reivindicación tendría en el seno de los estados y de sus ordenamientos jurídicos, tal y como hoy se hallan configurados.

Efectivamente, si pudiéramos realizar un repaso al extenso compendio de declaraciones, pronunciamientos, manifiestos, etc. que representantes de comunidades y de pueblos indígenas, tanto de América La-

2 Una versión en partes coincidente, y más amplia, de los siguientes apartados puede hallarse en Aparicio Wilhelmi, M. (2009), «La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 124.

tina como del resto del mundo, vienen realizando, comprobaríamos hasta qué punto existe unanimidad en la mención del autogobierno como eje de las reivindicaciones.

Incluso antes de 1992, año de las movilizaciones frente a la conmemoración del cuando menos eufemístico «encuentro entre dos mundos», el reclamo autonómico ya venía siendo formulado con claridad por diferentes organizaciones indígenas. Aun así, al menos por lo que a América se refiere, es necesario destacar el impulso que dicha reivindicación recibe en el marco de la agitación política y jurídica provocada a raíz del levantamiento zapatista del primero de enero de 1994 en el estado de Chiapas (México).

En casi todas las declaraciones en que está presente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fundamentalmente a partir del inicio de las conversaciones que dieron lugar a los Acuerdos de San Andrés (firmados en febrero de 1996 entre dicha organización y el gobierno federal mexicano), la «autonomía» ocupa un lugar central. Sirva el siguiente ejemplo: «nuestro país es multicultural. Ello le da una riqueza que requiere no sólo reconocimiento jurídico sino condiciones materiales para su reproducción», y el instrumento para asegurar tales condiciones es la autonomía, «entendida como autogobierno, como derecho a darse o a quitarse sus propios representantes y decidir sobre el camino propio»[3].

Merece la pena destacar de qué manera, con tan pocas palabras, se manifiesta el sentido de la reclamación: la autonomía no como fin en sí misma, sino como medio para asegurar las condiciones materiales que aseguren la diversidad cultural, que es el valor, el bien a proteger. Y merece la pena porque ese va a ser uno de los elementos centrales del presente escrito. Aquí se va a sostener que, desde el punto de vista jurídico, la libre determinación[4] de los pueblos indígenas es un derecho instrumental para la realización del derecho de identidad cultural.

3 «Declaración política: autonomía, principio político y social básico». Coordinación del Foro y delegados del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI)-EZLN, 1996. *Ojarasca,* agosto-noviembre 1996.

4 Las nociones de *libre determinación*, *autodeterminación*, *autogobierno* y *autonomía*, indistintamente, se van a utilizar en este texto para hacer referencia al derecho de los pueblos de determinarse políticamente por sí mismos en libertad. Ahora bien, en ocasiones se escogerá el término «autonomía» para precisar que de lo que se habla es de una de las formas de la libre determinación, que es la que se manifiesta en el interior de una realidad política estatal dada, sin romper su integridad territorial. Como señala Ruth Lapidoth, «el derecho de autodeterminación ha sido una de las más intrigantes

Así pues, el presente texto pretende servir como boceto donde, a grandes trazos, queden dibujadas las implicaciones jurídico-constitucionales que, en el seno de los estados, tendría el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas como reflejo del derecho a la identidad cultural.

Los pasos previstos para alcanzar tal objetivo son los siguientes: en primer término, se abordará el modo como la libre determinación, en el contexto internacional, y la autonomía, frente al Estado, se han erigido como auténticas demandas «madre» de los pueblos indígenas. En segundo lugar, se tratará de ahondar un poco en los caracteres que definen el reclamo autonómico indígena, enfatizando especialmente su diversidad de formas y su carácter dinámico, cambiante. En tercer lugar, se aludirá al debate sobre el sujeto —la comunidad o el pueblo indígena— o la escala —comunal o regional— de la autonomía. A continuación, se abordará la comprensión del alcance del derecho a la libre determinación como derivación del derecho a la propia cultura. Por último, nos detendremos en la reflexión sobre el alcance de las transformaciones que un reconocimiento efectivo del principio de igualdad entre culturas tendría en los estados actuales; será el momento de cuestionarnos si «es posible pensar en el Estado como una unidad capaz de alojar la totalidad social, regular sus relaciones, representarla»[5].

3. Elementos en la conformación de la libre determinación como demanda «madre»

3.1 La metamorfosis de las reivindicaciones

Las modificaciones operadas durante los años noventa del siglo xx en la mayor parte de los textos constitucionales latinoamericanos deben interpretarse en el contexto de procesos sociales de cambio que implican un cuestionamiento directo de la base monoétnica en la que se construye la

y enigmáticas nociones del derecho internacional moderno. Tiene un aspecto externo —el derecho del pueblo a determinar su propio estatus internacional— y un aspecto interno —el derecho de todo pueblo a escoger su propio sistema de gobierno y a participar en el proceso decisorio que lo gobierna». Lapidoth, R. (1997), *Autonomy. Flexible solutions to ethnics conflicts*, Washington DC: United States Institute of Peace Press: 72.

5 Iturralde, D. (1993), «Usos de la Ley y usos de la costumbre. La reivindicación del derecho indígena a la modernización», en VV. AA., *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito: Ediciones Abya-Yala: 130.

idea de sociedad nacional que intenta reflejar el Estado. Pese a que aún sea pronto para aventurar el éxito o el calado de esos cambios sociales, no se puede dudar de que los pueblos indígenas están ganando un espacio político específico, espacio construido a partir de una serie de reivindicaciones con una clara vertiente jurídica.

Ciertamente, resulta complejo confeccionar un listado que reúna los derechos predicables de los pueblos indígenas y de sus miembros. Por un lado, tenemos la dificultad que impone la gran diversidad existente entre unos pueblos y otros; además, sucede que nos hallamos inmersos en un proceso en que la definición de las reivindicaciones propiamente indígenas está en permanente desarrollo, lo que sin duda añade complejidad al tema. A ello hay que sumar que los pueblos indígenas se hallan directamente condicionados por la necesidad de usar un lenguaje jurídico que no solo no es el propio, sino que durante siglos ha servido como vehículo de dinámicas de opresión.

Por otro lado, en parte quizás por la complejidad recién descrita, en ocasiones se incurre en el error de realizar un discurso que no responde al momento que vive cada una de las diversas realidades indígenas. Así pues, se debe partir de la propia voz indígena, cuestión que de vez en cuando se omite incluso desde las posturas más próximas a sus demandas, lo que nos convierte en protagonistas conscientes o inconscientes de un olvido expropiatorio.

Con todo, la consolidación en el discurso indígena de la libre determinación como demanda que viene a condensar y articular políticamente el conjunto de reclamos, esto es, como demanda «madre», origen y espacio de todas las otras, permite que, centrándonos en ella, podamos atender, si bien no libres de un exceso de generalización, al conjunto de las reivindicaciones indígenas.

Es conocida la paulatina metamorfosis de las demandas indígenas, que han ido adoptando caracteres distintos a medida que cambiaban los términos de la relación con el Estado o los espacios de dicha relación. Así, partiendo del reclamo sobre el derecho a la «tierra» se ha transitado al «territorio», para después incorporar el concepto de «etnodesarrollo» (o «desarrollo con identidad») como paso previo a la consolidación y generalización del reclamo de libre determinación (y de autonomía como expresión interna de ella).

Resulta esencial señalar que dicha metamorfosis se explica por la necesidad que han tenido los pueblos indígenas de buscar en la terminología de la sociedad dominante aquellas nociones más útiles para la satisfacción de sus necesidades como pueblos. Se trata de un proceso de reacomodo constante de las posiciones y del lenguaje; un proceso teñido de fuertes dinámicas de retroalimentación, donde el tipo de reivindicaciones que se formulan depende de la fuerza política para sostenerlas, y esta fuerza política, dado que depende de la consistencia que tengan los lazos internos, se conforma y se consolida en parte por el tipo de reivindicaciones planteadas.

La relevancia de lo que acabamos de apuntar nos sirve para justificar que, antes de realizar un breve repaso de la significación de tales tránsitos reivindicativos, nos detengamos en el análisis del sentido y las implicaciones de dicha metamorfosis.

Muchas veces se afirma que, en realidad, las demandas indígenas no han cambiado en los más de quinientos años de dominación, que lo que han cambiado han sido las palabras con las que el sujeto interpelado, el Estado y la sociedad dominante, las ha denominado o escuchado. Tal esencialismo tiene parte de verdad, pero solo parte, pues sería un error negar el historicismo en los movimientos indígenas. Quizás la explicación reside en la combinación de ambos factores: en la lucha contra la opresión, los pueblos indígenas han resistido con una postura cuya esencialidad radica, sencillamente, en que se ha tratado de una lucha por su propia supervivencia como pueblos. Ahora bien, las distintas formas y estrategias que la sociedad dominante, colonial primero y republicana después, ha adoptado frente a los pueblos indígenas, esto es, las distintas dinámicas de aniquilación, de exclusión, de olvido, de asimilación o las más modernas propuestas de integración con matices de respeto identitario, han generado una transformación histórica de su relación con la sociedad estatal.

Lo más relevante es que esta transformación no ha afectado solo a la cara externa de los pueblos indígenas, al modo como se relacionan con otros actores, sino que, evidentemente, se refiere también a las condiciones internas de vida y de reproducción social, a su propia identidad[6].

6 Iturralde ha afirmado que «los pueblos y comunidades indígenas, que han protagonizado a lo largo de cinco siglos incontables episodios de resistencia indudablemente han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ahora ponen en evidencia este resultado histórico:

Por ello, cuando analizamos el cambio en el tipo de reivindicaciones, por más que conecte con una cuestión de estrategia para la consecución de objetivos, no podemos dejar de advertir que en tal cambio hay también una modificación de la posición de los actores que se relacionan, modificación que en parte es causa y en parte será consecuencia de la adopción de esa nueva terminología.

Esta última cuestión nos conduce al complejo, fascinante y poco analizado terreno de la interrelación entre procesos sociopolíticos y estrategias jurídicas; al papel del Derecho, de la terminología jurídica, de las acciones jurisdiccionales, en los cambios sociales y políticos; a la posibilidad de pensar, si no en el uso alternativo del Derecho, sí en su «uso estratégico» (sin olvidar, no obstante, que, aunque el Derecho pueda tener doble filo, uno de ellos suele estar siempre mucho más afilado).

Sin duda es un ámbito en el que merece la pena detenerse y en el que la experiencia de los movimientos indígenas, especialmente por lo que respecta a la capacidad de entroncar el espacio de las instancias nacionales con el de las internacionales, resulta rica y sugerente. Pero deberá ser en otro lugar y con más tiempo para la reflexión.

Bastará, por ahora, un último apunte. Sin duda, para cualquiera que se acerque a conocer los procesos de movilización y reivindicación indígenas, una de las cuestiones que más impresionan es la aparente facilidad con que multitud de conceptos jurídicos se incorporan en el discurso, solo comparable con la facilidad con que se superan cuando ya no son funcionales para la realización de los objetivos marcados. Como señala Esteva, «la idea es clara: la manera de organizar el tránsito es apelando a los procedimientos jurídico y político en el marco vigente para dejarlo atrás», y así lo demostraría la propia rebelión zapatista, «que apeló a un derecho de los mexicanos establecido en la Constitución vigente: el de cambiar su régimen de gobierno»[7]. En este sentido, Yrigoyen destaca

una nación incompleta, por no decir inviable». El mismo autor destaca que estas transformaciones modifican la relación entre los pueblos indígenas y el Estado en el sentido de volverla cada vez más compleja y directa, porque desaparecen las intermediaciones. La relación se politiza y llega a desbordar la institucionalidad que tradicionalmente la contenía (misioneros —los de la época colonial y los actuales, habría que añadir—, institutos indigenistas, etc.). Iturralde, D., «Usos de la Ley…», ob. cit., pp. 126–129.

7 Esteva, G. (1998), «Autonomía y democracia radical: el tránsito de la tolerancia a la hospitalidad», en Bartolomé, M. A. y Barabas, A. M. (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, México: Conaculta-INAH, 330. El mismo autor, seguidamente, pone como ejemplo el caso de Oaxaca, «que

cómo «dada la superposición de sistema de autoridades a lo largo de la historia colonial y republicana, algunos sistemas de autoridades indígenas actuales tienen raíz colonial». Así, aunque las cofradías fueron creadas para el control religioso del mundo indígena, «los indígenas aprendieron a reutilizar y apropiarse de estas instituciones coloniales para elaborar formas de resistencia cultural detrás de la aparente práctica de la religión católica». Y lo mismo sucede con las alcaldías, «que fueron instauradas como instituciones "bisagra" entre el mundo colonial con el indígena, para facilitar el control de este; pero también reapropiadas por los indígenas, les permitieron espacios de autorregulación y control propio»[8].

3.2 Los tránsitos hacia la libre determinación

Volviendo a las fases que han llevado a la consolidación del reclamo autonómico, sin duda resulta determinante el salto del derecho a la tierra al derecho al territorio. Se habla de territorio o hábitat, y no simplemente de tierra, para referirse al espacio necesario, o mejor dicho, al espacio propio en el que cada pueblo pueda desarrollar libremente sus actividades económicas, sociales, políticas, religiosas o, en general, las que implique su propia cultura. La distinción es clara: mientras la idea de tierra y de propiedad de la tierra lleva más bien a un concepto típicamente civilista, territorio es jurisdicción sobre un espacio geográfico. Implica, pues, dejar atrás el terreno del Derecho privado para adentrarse en el del Derecho público[9]. Son puntualizaciones necesarias desde nuestros pro-

con menos de 5 % de la población de México cuenta con el 20 % de los municipios, como resultado de una apropiación por parte de los pueblos indios del municipio, apropiación para superarlo, poco a poco. Un paso más se da el 30 de agosto de 1995, cuando un cambio en el código electoral de Oaxaca permite la elección de las propias formas. Resultado: 412 de los 570 existentes escogen sus autoridades de acuerdo con sus formas tradicionales». De todas formas, hay que decir que, al menos hasta el día de hoy, las limitaciones tanto de la apropiación como sobre todo de la superación del modelo son evidentes, y los problemas del desarrollo de la experiencia municipal indígena en Oaxaca así lo demuestran, en buena parte porque, mientras no se cuente con recursos propios, la autonomía nunca será del todo efectiva.

8 Yrigoyen, R. (1999), «El reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos», en Assies, W.; Van Der Haar, G.; Hoekema, A. (eds.), México: El Colegio de Michoacán, 353.

9 Magdalena Gómez nos recuerda cómo «existe un reclamo de jurisdicción que hasta ahora los estados nacionales han rechazado […] bajo el argumento de que dicho reclamo atenta contra su integridad y soberanía. Por ello se ha insistido en reducir o circunscribir este derecho al del uso de la tierra como espacio productivo, cuya explotación puede realizarse individual o colectivamente siempre en el marco del derecho privado por antonomasia, el de propiedad». Gómez, M. (1996), «El derecho indígena en la antesala de la Constitución», *Economía Informa*, UNAM, septiembre 1996: 26.

pios conceptos jurídicos. No hace falta decir que, en las cosmovisiones indígenas, la tierra es algo más que una fuente de recursos, y que la relación que se establece con ella (con la «madre tierra») es seguramente uno de los elementos que permiten, siquiera de manera genérica, hablar de la «identidad indígena», constituyendo quizá el más fuerte vínculo que da unidad a la gran heterogeneidad que ofrecen sus distintos pueblos. «Para nosotros los indígenas, la tierra no es sólo el objeto de nuestro trabajo, la fuente de los alimentos que consumimos, sino el centro de toda nuestra vida, la base de nuestra vida, la base de nuestra organización social, el origen de nuestras tradiciones y costumbres»[10].

En el empleo del término «etnodesarrollo», los pueblos indígenas, en voz de sus representantes, han visto una manera de ampliar el sentido del reclamo al propio territorio. En este sentido, lo que se exige es el control efectivo de la tierra, los recursos y la organización social y cultural; «el etnodesarrollo implica procesos sociales, económicos, culturales y tecnológicos en los que los actores sociales beneficiarios actúan de acuerdo con sus necesidades, condiciones y posibilidades, decidiendo democráticamente su propio destino»[11]; «significa mirar hacia el interior, encontrar dentro de la propia cultura del grupo los recursos y el potencial creativo necesarios para confrontar los retos del cambiante mundo moderno»[12].

Para Bonfil Batalla, la idea de etnodesarrollo tiene un marcado contenido político, ya que consiste en un cambio de la correlación de las

10 II Congreso Nacional de la ANUC, citado por Ordóñez Mazariegos, C. S., «Derechos humanos de los pueblos indios», *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas,* UNAM, México, 1996: 223. Por otro lado, en la llamada Declaración de Quito, hecha pública en 1990 en el marco de los encuentros «500 años de resistencia indígena, negra y popular», los representantes indígenas expresaban que «no nos sentimos dueños de ella (de la tierra); es nuestra madre, no es una mercancía, es parte integral de nuestra vida. Es nuestro pasado, presente y futuro. Creemos que este sentido de lo humano y del entorno no es solamente válido para nuestras comunidades o para los pueblos latinoamericanos [...]. Las tierras y el pueblo indígenas son inseparables. La tierra es vida y no se puede comprar ni vender. Es responsabilidad nuestra cuidarla según la tradición, para garantizar nuestro futuro» (Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas «500 años de resistencia indígena, negra y popular», *Resoluciones*, CONAIE-ECUARUNARI-CDDH, Comisión de Prensa, Quito, 1990).

11 Durand, C. y Gómez, G. (1996), «Premisas sociojurídicas del desarrollo de los pueblos indios», VV.AA., *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 26.

12 Stavenhagen, R. (1989), «Comunidades étnicas en Estados modernos», *América Indígena*, vol. XLXIX, núm. 1: 28.

fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza —hoy favorable a los intereses que impulsan los procesos de imposición y enajenación cultural— a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia[13].

Un reflejo, aunque tímido, de este derecho se halla sin duda en todas aquellas normas que imponen a los poderes públicos la necesidad de consulta previa (o incluso de autorización preceptiva) de los pueblos indígenas que puedan ver afectado su hábitat por alguna medida que pretenda poner en marcha el Estado. Para no entrar ahora en la normativa interna de cada país, pondremos solo el ejemplo que ofrece el Convenio núm. 169 de la OIT. Dos ejemplos claros: en primer lugar, vemos cómo el artículo 6 impone a los gobiernos que vayan a aplicar las disposiciones del Convenio el deber de «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a partir de sus instituciones representativas, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente». Por otra parte, y en aún más clara manifestación del concepto de etnodesarrollo, el artículo 7.1 dispone que «los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de su desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera [...]. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas en desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente».

Desde esta perspectiva, que entiende la palabra desarrollo no en términos exclusivos de crecimiento cuantitativo del producto económico, sino como mejora de los niveles de bienestar (cuyos indicativos muchas veces no son mensurables en términos económicos) del conjunto de la población y de todos sus miembros, los pueblos indígenas han ido definiendo un modelo de relación con el Estado y el resto de la sociedad, y han superado así la polarización respecto al tema agrario. Desde esta perspectiva, lo que se pretende expresar al resto de la sociedad es que la lucha indígena por la tierra se enmarca en la reivindicación de la territorialidad, entendida como espacio no solo físico, sino también político, pues debe permitir que los distintos pueblos indígenas puedan establecer

13 Bonfil Batalla, G. (1982), *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José de Costa Rica: FLACSO/UNESCO.

y desarrollar su propia definición del concepto de desarrollo socioeconómico.

Resulta contundente la claridad con que la noción de etnodesarrollo incorpora y amplifica el derecho al territorio, que a su vez incorporaba y amplificaba el reclamo sobre la tierra. Exprimiendo un poco más la idea de etnodesarrollo, vemos que se trata de un concepto que, al implicar el fortalecimiento y la extensión de la capacidad de autonomía de decisión, desemboca de modo natural en la idea de autodeterminación, puesto que esta lo que hace es referirse al marco jurídico-político en que deben ubicarse los pueblos indígenas en su relación con el Estado para que se den las condiciones que posibilitan realmente dar respuesta a todas los demandas referidas.

4. Las libres formas de la libre determinación

Debería sobrar tener que precisar que el derecho a la libre determinación, por definición, puede adoptar multitud de formas, pero no es así y, entre otras cosas, sigue siendo necesario insistir en que autodeterminación no es sinónimo de secesión. Como concepto del Derecho internacional público, está claro que la autodeterminación engloba la posibilidad de la secesión para la creación de un Estado nuevo o para la incorporación en uno ya existente[14]. Ahora bien, al hablar de la demanda indígena de libre determinación no hay que detenerse solo en tal hipótesis, porque, ya sea por posibilismo, estratégico o claudicante, o porque la estatalidad es todavía en muchos casos un universo culturalmente ajeno, si algo salta a la vista en la práctica totalidad de las manifestaciones indígenas al respecto es precisamente que se refieren a la vertiente respetuosa de las fronteras estatales, como demanda de autonomía hacia el interior del Estado. Se reclama, eso sí, en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios, incluido el acceso a los recursos naturales), de

14 De todos modos, no hay que olvidar que, como señala Luis Rodríguez-Piñero en referencia a la aplicación que el derecho tuvo durante el proceso de descolonización, «el criterio para la construcción de unidades estatales independientes fueron las fronteras, no los pueblos; la Doctrina del Agua Azul (o del Agua Salada) excluyó a los enclaves de población indígena al interior de los estados independientes de la aplicación del principio o derecho de autodeterminación». Rodríguez Piñero, L. (2005), «La OIT y los pueblos indígenas en el Derecho Internacional: del colonialismo al multiculturalismo», en Aparicio Wilhelmi, M. (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona: Publicacions de la Universitat de Girona, 111.

demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, de replanteamiento de las relaciones con las instituciones estatales.

Buena prueba de todo ello la tenemos en la llamada Declaración de Quito de 1990, en la que representantes indígenas de todo el continente plantearon que «la autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo[15] [...]. Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (auto-gobiernos)»[16].

La autonomía, entendida como forma de manifestación interna de la autodeterminación, se puede dar a su vez en distintos grados, esto es, con mayor o menor amplitud de autogobierno, así como en el marco de diferentes estrategias. Y ello variará enormemente en función de multitud de factores, entre los que debemos destacar aquellos que afectan a la propia realidad del pueblo indígena de que se trate, su presencia numérica, su presencia social y política, esto es, su capacidad de presión, de amenaza, de negociación con el Estado. La diversidad de situaciones es grande y el momento de desarrollo de las reivindicaciones de cada pueblo no se puede establecer externamente.

Se hace necesario, en este sentido, analizar cada realidad en su propio contexto. Así, merece la pena indagar cómo y cuándo se manifiesta con claridad el reclamo autonómico; cómo se desarrolla la práctica autonómica más allá del reconocimiento normativo estatal existente; cómo se gestiona en lo cotidiano; cómo se defiende y de qué modo la continua necesidad de su defensa influye en sus caracteres; cómo crece; cómo se transforma; qué horizontes se trazan, si es que son trazados; qué límites

15 Especial importancia tiene la referencia al subsuelo, dado que son bastantes los casos en los que, desde distintos gobiernos, se ha justificado la concesión de autorizaciones para explotaciones mineras o petrolíferas en zonas indígenas sobre la base de la titularidad estatal del subsuelo, restringiendo así los derechos sobre las tierras al suelo *strictu sensu*. Un ejemplo especialmente grave es el referido a los permisos de explotación concedidos a las empresas Repsol-YPF y Petrobras, que afectan al hábitat del pueblo Huaorani, situado en la Reserva de la Biosfera Yasuní, en Ecuador.

16 Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas «500 años de resistencia indígena, negra y popular», *Resoluciones*, CONAIE-ECUARUNARI-CDDH, Comisión de Prensa, Quito, 1990.

establece la sociedad dominante, hasta dónde es previsible que llegue a consentir; de qué manera, conforme avanza la práctica de la autonomía, avanza el empoderamiento indígena y con él se mueve el horizonte de lo deseable por unos y de lo aceptable por otros…

En este sentido, resulta interesante ver cómo muchas veces la práctica autonómica brota de los resquicios del propio sistema jurídico y económico[17], ganando espacios de legitimidad en el terreno de su constante tensión frente a los dictados de una legalidad que en gran parte es ajena.

La autonomía debe entenderse a la vez como un fin y como un medio. El fin es el reconocimiento de la libre determinación y el medio, muchas veces, es la misma práctica cotidiana del autogobierno. Como señalamos más arriba, el derecho de autonomía no es solo un derecho ancestral cuyo reconocimiento deriva de tal carácter y de la necesidad de una reparación histórica. Va más allá de depender exclusivamente del fundamento que le puede ofrecer el a menudo invocado principio de soberanía inherente, en la presencia previa, en el «nosotros estábamos antes». Hay historicismo en el reclamo, ya que, si bien es cierto que la reivindicación de la autonomía es secular —pues secular es la opresión y la resistencia a ella—, también es un proceso que varía enormemente en función de quién oprime, a quién se oprime y cómo se oprime.

Con todos estos datos, es más fácil entender tanto los nexos como las diferencias entre las realidades que existen entre los dos polos, representados en un extremo por los pueblos aislados o semiaislados de la Amazonía (cuya supervivencia pende de un hilo por la extensión del «proyecto civilizador» occidental en forma, por ejemplo, de extracciones petroleras) y, en el otro, por los pueblos aimaras y quechuas en Bolivia, o el pueblo maya de Guatemala, que supone más del 60 % de la población[18].

---

17 Este apartado habría que completarlo con experiencias específicas que lo ilustraran. Por poner solo un ejemplo puntual: en la región colombiana del Cauca, distintos miembros de comunidades indígenas nasa pertenecientes al CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) han aprovechado las medidas de privatización de los servicios de atención médica para crear una empresa prestadora de servicios que atiende las necesidades de salud de las comunidades a partir de ellos mismos y de sus propios conocimientos. De esta manera, se construye una práctica autonómica a partir de una normatividad cuyo objetivo, lejos de pretender el empoderamiento de las comunidades indígenas, busca por un lado librar al Estado de responsabilidades prestacionales y por otro el enriquecimiento de la empresa privada.

18 Según datos no oficiales, aunque generalmente aceptados y coincidentes. Ver por ejemplo Leopoldo Tzian, *Mayas y ladinos en cifras: el caso de Guatemala,* Editorial Cholsamaj, Guatemala,

Por ello no debe parecernos paradójica la oposición mostrada por representantes de los pueblos indígenas bolivianos frente a los términos en que se produce el reclamo autonómico promovido en los últimos meses por la clase dominante (si bien apoyada por una parte relativamente importante del resto de la población) del más próspero de los departamentos bolivianos, Santa Cruz de la Sierra[19]. La «unidad en la diversidad» defendida en marchas y manifestaciones indígenas es absolutamente coherente con la comprensión de la autonomía indígena como expresión del derecho a la identidad cultural y como herramienta frente a la dominación política, jurídica y económica (cultural, en definitiva).

Queda claro que una de las principales características de la lucha por la autonomía es que esta reivindicación se desarrolla en cada contexto de manera distinta y, por tanto, tiene características propias. Como señala Luis Hernández Navarro, «no existe el régimen de autonomía ideal, como no existe el proceso ideal para llegar a él. Esta demanda autonómica expresa un proceso mucho más profundo: el de la recomposición de los pueblos indios como pueblos». En este sentido, según este mismo autor, la diversidad de formulaciones nacionales de la demanda de autonomía vendría a mostrar el desigual grado de reorganización y construcción de identidades presentes en estos pueblos[20].

Es necesario detenerse en la concepción del reclamo y de la práctica autonómica entendidos en el contexto de un proceso de reconstrucción-construcción social y política, de manera que, en la línea de lo que ya se apuntó antes, las demandas que en cada momento se formulan están pensadas más como «"paraguas" jurídicos que abran espacios políticos para la construcción histórica, de abajo hacia arriba, de un estilo autonómico»[21].

En conexión con lo anterior, resulta trascendental la distinción que realiza Gustavo Esteva entre las nociones de descentralización y descen-

1994. En cambio, para el mismo año, el Instituto Nacional de Estadística guatemalteco cifraba el porcentaje en 43 %: «Características Generales de Población y Habitación», INE, Guatemala, 1996.

19 El departamento de Santa Cruz, con unos dos millones de habitantes, de los cuales alrededor de 1.300.000 viven en la capital, genera el 40 % del PIB de Bolivia y el 60 % de las exportaciones. El impulso autonomista, cuya cara visible es el Comité Cívico, ha conseguido las firmas necesarias para la convocatoria de un referéndum y presiona por una negociación bilateral con el gobierno de La Paz.

20 Hernández Navarro, L. (1997), «La autonomía indígena como ideal. Notas a *La rebelión zapatista y la autonomía*, de Héctor Díaz Polanco», *Chiapas*, núm. 5: 108.

21 Esteva, G., «Autonomía y democracia radical…», ob. cit., p. 314.

tralismo. Más allá de la idoneidad o no de tales términos, la idea que nos aporta el autor recoge con claridad uno de los aspectos esenciales de la reivindicación autonómica indígena: «mientras la descentralización tiene como premisa una noción de poder que lo centraliza en la cúspide, para delegar hacia abajo las competencias, el descentralismo busca retener el poder en manos de la gente, devolver escala humana a los cuerpos políticos, y construir, de abajo hacia arriba, mecanismos que deleguen funciones limitadas en los espacios de concertación que regulen la convivencia de las unidades locales y cumplan para ellas y para el conjunto algunas tareas específicas»[22].

Desde la perspectiva de la lucha indígena, hablamos de un proceso político donde lo que está en juego no es tanto la toma del poder como el empoderamiento. Pero no valen rodeos: se trata de una disputa por el poder. Ahora bien, lo que varía es el enfoque: mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder, y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones, los pueblos indígenas, en general, discuten la significación misma del poder: lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva.

En ello se cifra la complejidad del debate autonómico: se trata de una lucha en que los actores políticos se redefinen en sí mismos y redefinen sus posiciones respectivas alterando los términos de una interrelación llena de desequilibrios. No hay receta, no hay camino predefinido, no impera la «lógica del paso adelante» en un proceso cuyos tiempos y protagonistas estén ya científicamente preestablecidos.

5. El sujeto o la escala de la autonomía

Una de las cuestiones más conflictivas del debate que venimos analizando es la referida a la escala de la autonomía, esto es, al ámbito subjetivo, y con él territorial, al que se deben referir las demandas y las propuestas que se efectúen. En determinados contextos, especialmente en el mexicano, la discusión ha llegado a producir una verdadera fractura entre quienes defienden las demandas autonómicas.

A grandes rasgos, y sin querer reproducir aquí toda la diversidad de matices existentes, las opciones son dos: escala regional, o escala comunal o comunitaria. Para los regionalistas, la propuesta comunitaria

22 Ibídem, p. 313.

implica, consciente o inconscientemente, una reducción o sustitución del concepto de pueblo indígena por el de comunidad indígena. El peligro de dicha constricción es evidente: «la comunidad encierra el ejercicio de derechos hacia dentro y en el marco del horizonte actual de cada una de ellas acostumbradas a la supervivencia, muy ligada al autoconsumo. En contraste, el concepto de pueblos proyecta hacia fuera los derechos de la comunidad»[23].

En la misma línea, uno de los más influyentes regionalistas[24], señala las dos grandes líneas que están en disputa: la de quienes la reivindican en el terreno regional y la de quienes la promueven en el espacio exclusivamente comunal. Esta última perspectiva, según el autor, está encaminada a escamotear las condiciones y el entorno político que harían viable la vida de los pueblos indios y, por ello, es «a menudo alentada por ideólogos del Estado y secundada por indígenas bajo su influencia»[25].

La idea de partida es clara: si solo se reconoce a la comunidad como sujeto de derechos, y concretamente como único sujeto que puede ejercer un poder autonómico, se impide que se dé un proceso de interrelación y de reconstrucción que solo es posible en el contexto regional. Además, como señala Magdalena Gómez, se abona el terreno para los conflictos intercomunitarios, originados en la disputa por los recursos en un contexto de escasez. Si la titularidad del derecho es más amplia, las posibilidades de conciliación y negociación también se amplían[26].

23 Gómez, M. (2000), «Iniciativa Presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés», en García Colorado, G.; Sandoval, I. E. (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*. México: Instituto de Investigaciones legislativas: 194.

24 Héctor Díaz Polanco, además de su trabajo académico, participó directamente en el diseño del régimen autonómico de la costa atlántica en Nicaragua. Entre sus obras, hay que destacar su temprana contribución al debate: Díaz Polanco, H. (1991), *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México: Siglo XXI.

25 Sin embargo, el autor subraya que no es posible confundir tal visión con la defensa de la comunidad que hacen los indígenas. Díaz-Polanco, H. (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía.* México: Siglo XXI.

26 Gómez, M., «Iniciativa Presidencial en materia indígena…», ob. cit., p. 194. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el Estado mexicano de Oaxaca; el reconocimiento en el ámbito municipal de formas propias de elección de autoridades y con ello de cierta autonomía organizativa indígena no ha servido para atenuar los conflictos agrarios.

6. Democracia e igualdad como fundamentos de la libre determinación de los pueblos indígenas

Como conclusión al presente texto, nos adentraremos en un intento de fundamentación del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Más allá de su reconocimiento en el artículo 3 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (2007), entendemos que la libre determinación deriva de dos conceptos básicos para cualquier Estado que reclame su poder como legítimo: democracia e igualdad.

El punto de partida se sitúa en la siguiente consideración: cualquier Estado que pretenda el calificativo de constitucional debe fundamentar su existencia en la realización del constitucionalismo entendido como propuesta de organización de la convivencia humana que tiene como objetivo el logro de la máxima efectividad de los derechos y de las libertades de las personas y de los grupos en las que estas se desarrollan.

Partiendo de esta base, podemos dibujar la siguiente línea de conclusiones:

1. El principio democrático no es solo un medio para la realización del constitucionalismo, sino que a la vez forma parte del objetivo. Como se ha apuntado, la finalidad última es asegurar el ejercicio efectivo de los derechos y de las libertades subjetivas, pero no hay que olvidar que el contenido de tales derechos y libertades no es un dato revelado e inmanente, sino que debe ir conformándose para adaptarse a las necesidades cambiantes de las personas. Por ello, resulta esencial que las personas mismas, de manera individual y colectiva, participen en la conformación de dicho contenido, y es en ese sentido que el principio democrático, el poder del pueblo entendido de manera amplia, sustancial y no solo formal, forma parte del mismo núcleo del constitucionalismo.
2. Solo existe democracia, entendida en los términos recién expuestos, si se respeta el principio de igualdad, pues su objeto es garantizar que todas las personas puedan participar de manera efectiva en los procesos de definición y de garantía del contenido de los derechos y de las libertades. Por otra parte, el princi-

pio de igualdad, para que realmente pueda servir a los objetivos mencionados, debe ser reconocido en su dimensión jurídica y en su dimensión material, pues ambas dimensiones determinan a las condiciones de participación social y política.

3. El principio de igualdad jurídica implica necesariamente el reconocimiento de la pluralidad cultural de la sociedad. Sin dicho reconocimiento —o, en caso de existir, si este no es efectivo—, los sistemas constitucionales, lejos de sostener una especie de «aconfesionalidad cultural», lo que hacen es dar forma jurídica a las bases de una de las culturas, la cultura dominante. Así es, por más que la Constitución no lo explicite; e incluso en el caso en que llegue a aludir al carácter multicultural de la sociedad, si el ordenamiento constitucional sitúa como eje central de la regulación el sistema de derechos individuales en el marco de la tradición liberal de corte occidental, se produce una situación de discriminación jurídica: mientras una parte de la población sí tiene reconocido el derecho a la propia cultura, no sucede lo mismo con aquellas personas pertenecientes a grupos culturales distintos, como es el caso de los pueblos indígenas.
4. La manera de responder a esta desigualdad jurídica pasa por reconocer de manera efectiva el derecho a la propia identidad cultural. No es un juego de palabras: el derecho a la diferencia es producto del principio de igualdad.
5. La neutralidad o imparcialidad cultural del Estado no es posible: el Estado y el Derecho son, por definición, un producto cultural. Por ello, la solución pasa por asegurar que las distintas culturas puedan participar en condiciones de igualdad en la creación y el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas.
6. La opción de la promoción de la paulatina igualación u homogenización cultural, por más que se presente como fórmula para la integración social, debe rechazarse por ser contraria, además, al principio democrático. Como es sabido, la democracia no solo surge y asegura una sociedad de iguales, sino también una sociedad libre. Y no hay sociedad libre sin pluralismo cultural, puesto que el monismo cultural no solo bloquea y dificulta el desarrollo del modo de vida de los grupos humanos no domi-

nantes, sino de toda la sociedad en su conjunto, así como de sus miembros, pues coarta la posibilidad de optar entre «horizontes de sentido» diversos.

7. El reconocimiento del pluralismo cultural conlleva necesariamente el reconocimiento de la libre determinación de los grupos culturales. La libre determinación es precisamente eso, libre. Por ello puede adoptar múltiples formas. Si estamos ante un grupo cultural territorialmente asentado que además no pretende romper las fronteras de la estatalidad, hablaremos del derecho de autonomía.
8. El pluralismo jurídico es una de las dimensiones del pluralismo cultural. El pluralismo jurídico, entendido en su entera dimensión, no es cuestión de grados, sino de naturaleza, y exige una reformulación de las nociones de Derecho y de poder político, que deben desprenderse de su esencial y determinante unidad. No es una mera adaptación de las instituciones jurídicas y políticas existentes para hacerlas más flexibles al dato cultural; se trata de una transformación del concepto de Derecho, de sus fuentes, y del concepto de poder político, de sus espacios y sus protagonistas. Ello implica hablar de una nueva forma de Estado, pues lo que se modifica no es la configuración y la relación que los poderes políticos tengan entre sí, sino los vínculos entre los tres elementos que conforman el Estado: poder político, población y territorio.
9. En buena parte, el cambio en la forma de Estado se manifiesta, como sucedió en el tránsito del Estado liberal de derecho al Estado social y democrático de derecho, en la transmutación del significado del principio de igualdad. Si el principio de igualdad sustancial, de igualdad social, expresaba la noción última de Estado social y democrático de derecho, el principio de igualdad entre culturas expresa la noción última del Estado intercultural, social y democrático de derecho.
10. La interculturalidad del Estado conlleva que no baste el reconocimiento de la existencia de múltiples culturas (multiculturalidad), sino que los distintos poderes de dimensión pública queden obligados a garantizar unas condiciones equitativas de

participación en el diálogo entre dichas culturas (interculturalidad). Sin la promoción de dichas condiciones, que apuntan también a la construcción de identidades inclusivas, se abona el terreno para la dominación de la cultura o culturas hegemónicas sobre las minoritarias, por más que estén reconocidas constitucionalmente.

11. El reconocimiento constitucional del fin del paradigma del Estado como manifestación de la unidad jurídica y de poder no desactivará, en sí mismo, las amenazas que se ciernen sobre los derechos y las libertades subjetivas. El pluralismo jurídico no es sinónimo de más democracia; todo depende de que se asegure la limitación de todos los centros de poder mediante efectivos, aunque diversos, mecanismos de control y de participación democráticos. Ese es el reto del Estado intercultural, si, además de intercultural, se pretende social y democrático de Derecho, esto es, constitucional en sentido material. Entre tales mecanismos, el Estado intercultural, necesariamente, debe procurar que los distintos centros de poder actúen no de manera aislada, sino interrelacionada, de manera que existan tendencias de recíproco equilibrio en la construcción del espacio común de convivencia.
12. Ese espacio común de convivencia, en permanente proceso de desarrollo, exigirá la paulatina conformación de unos parámetros axiológicos compartidos. El pluralismo cultural no significa un absoluto pluralismo ético, y la igualdad de las culturas se predica respecto de parámetros valorativos que deben converger en la consideración de la dignidad humana como valor superior, como límite de lo decidible. El punto clave está en que, a diferencia de la situación actual, no puede existir un único intérprete, un traductor privilegiado de lo que se deba entender por dignidad humana; el Estado intercultural pretende que la construcción del común horizonte de sentidos se realice a partir de los paisajes dibujados por las distintas culturas existentes.

Marco Aparicio Wilhelmi és professor de Dret Constitucional a la Universitat de Girona. Ha treballat temes relatius a les implicacions constitucionals de la integració europea, nou constitucionalisme llatinoamericà, drets humans, i drets constitucionals, amb especial atenció en la situació jurídica de les persones migrants i els drets dels pobles indígenes a Amèrica Llatina.

La col·lecció Visions d'Amèrica Llatina ofereix de manera compartida un coneixement crític, real i formatiu, i té la voluntat de sensibilitzar a les dones i els homes del futur més pròxim en el sentit que l'obtenció i l'administració dels recursos de la terra ha de respectar els valors humans i mediambientals reconeguts en els protocols internacionals, valors que garanteixen que els éssers humans i tots els éssers vius podran continuar habitant aquesta terra.









